Le Protecteur du citoyen

Rapport annuel 1989-1990

90-07212/

Le contenu de ce rapport était à jour le 31 mars 1990. Les positions prises par le Protecteur du citoyen dans ce document ne peuvent donc tenir compte des modifications de situations survenues après cette date.

La forme masculine employée dans ce texte désigne aussi bien les femmes que les hommes.

Dépôt légal — 2e trimestre 1990
Bibliothèque nationale du Québec

ISBN 2-550-20936-2
ISSN 0701-5984

Monsieur Jean-Pierre Saintonge
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Gouvernement
Québec

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre à l'intention des Parlementaires le rapport annuel des activités du Protecteur du citoyen pour la période du 1er avril 1989 au 31 mars 1990.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Protecteur du citoyen,

Daniel Jacoby

Sainte-Foy, le 18 juin 1990

Table des matières

L'introduction du Protecteur du citoyen 7

Les ministères et organismes du gouvernement doivent être eux-mêmes les citoyens les plus exemplaires ▼ L'entre-deux chaises ▼ Les bureaux de plaintes ▼ Le Protecteur du citoyen devant la Commission des institutions et en commissions parlementaires ▼ L'admissibilité à l'aide juridique ▼ Des enquêtes à mener ou à compléter ▼ Les 20 ans du Protecteur du citoyen ▼ Le travail en chiffres (ce que révèlent les statistiques)

Les principaux secteurs d'intervention du Protecteur du citoyen en 1989-90 25

Les ministères

▼ Le ministère de l'Énergie et des Ressources 27
▼ Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science 29
▼ Le ministère de l'Environnement 37
▼ Le ministère de la Justice 40
▼ Le ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle 46
▼ Le ministère du Revenu 53
▼ Le ministère de la Santé et des Services sociaux 59
▼ Le ministère de la Sécurité publique 62
▼ Le ministère des Transports 70

Les organismes

▼ La Commission de la santé et de la sécurité du travail 76
▼ La Régie de l'assurance automobile du Québec 88
▼ La Régie de l'assurance-maladie du Québec 94
▼ La Régie des rentes du Québec 97
▼ La Société d'habitation du Québec 99

Quelques données administratives 101

▼ Les ressources budgétaires 102
▼ Les ressources humaines 103
▼ Les statistiques 104

Le Protecteur du citoyen : renseignements généraux 119

L'introduction du Protecteur du citoyen

Les ministères et organismes du gouvernement doivent être eux-mêmes les citoyens les plus exemplaires

Le Protecteur du citoyen, institution créée pour assurer aux citoyens et citoyennes le plein exercice des droits que l'État leur reconnaît, doit évidemment se montrer exigeant à l'endroit de l'Administration publique chargée de leur fournir les services publics. Exigeant envers les personnes, les principes, les méthodes, les services. Exigeant parce que le gouvernement touche, dans l'exercice de ses pouvoirs très étendus, les droits fondamentaux des gens dans tous les secteurs de leur vie. Aujourd'hui, le rapport annuel que je présente me donne l'occasion d'affirmer que si l'État est en droit d'imposer démocratiquement des normes de conduite à tout citoyen, les ministères et organismes du gouvernement doivent être eux-mêmes les citoyens les plus exemplaires. Les décisions prises et les actions posées par l'Administration publique, en application des lois et des règlements du Québec, doivent refléter à la population un comportement juste, responsable, compétent, honnête, impartial, respectueux et diligent. Je me permettrai ici de définir quels sont, à mon sens, les devoirs du gouvernement et de ses fonctionnaires, et quel niveau de services le public et, par conséquent, le Protecteur du citoyen qui le représente sont en droit d'exiger.

Au départ, la Loi sur la fonction publique détermine la mission de l'Administration publique à l'égard de la population. Elle énonce que :

> « La fonction publique ***a pour mission de fournir au public les services de qualité auxquels il a droit,*** de mettre en œuvre les politiques établies par l'autorité constituée et d'assurer la réalisation des autres objectifs de l'État ». (art. 2)

Cette loi prévoit surtout que le fonctionnaire doit :

> « exercer ses fonctions dans l'intérêt public, au mieux de sa compétence, avec honnêteté et impartialité et il est tenu de traiter le public avec égards et diligence ». (art. 5)

L'appareil de l'État doit dès lors fournir à la population non seulement les services reconnus ou prévus par l'ensemble des lois, mais des services de qualité. Ceci devient une question d'attitude de l'Administration publique et de ceux qui la composent, face aux citoyens, face aux lois et règlements, face au fonctionnement des ministères et organismes. Et ceci rejoint, bien sûr, la conception que chacun a de son travail.

Agir dans l'intérêt public

L'intérêt public est une notion susceptible de multiples interprétations et qui pourrait, à la limite, être interprétée de manière subjective par chacun en regard de valeurs et de standards personnels, alors qu'on doit, au contraire, faire intervenir des critères d'appréciation strictement objectifs.

Agir dans l'intérêt public signifie d'abord respecter et appliquer la loi en tenant compte des buts poursuivis par le législateur. De même, c'est respecter les directives que l'on s'est données et qui ont été écrites dans l'intérêt de tous.

Exercer ses fonctions dans l'intérêt public exige aussi que le fonctionnaire assume ses responsabilités, même lorsqu'il sait que le client, dans certains cas, pourra faire réviser sa décision devant une autre instance. Parfois, mes représentants et moi-même entendons dire par des fonctionnaires que si les citoyens ne sont pas satisfaits, ils n'ont qu'à s'adresser à un autre niveau, comité de réexamen ou tribunal, pour faire valoir leurs droits. Or, l'existence d'un recours à un autre niveau ne devrait jamais dispenser un employé de l'État de son obligation première d'appliquer correctement la loi. De plus, envoyer quelqu'un vers une instance de révision ou d'appel, quelle qu'elle soit, nuit à l'intérêt public lorsque ces instances sont déjà encombrées.

Intervenir de façon compétente

Compétence signifie que les employés de l'État doivent avoir les connaissances générales pour bien comprendre les normes qu'ils appliquent, et doivent être au fait de l'application ou de l'interprétation que les instances supérieures font des dispositions de la loi. Ils doivent aussi posséder des connaissances techniques concernant leur secteur d'activité. La compétence sous-tend également qu'on puisse remettre en question, dans le cadre de son travail quotidien, ses propres modes de fonctionnement.

Agir avec compétence exige des fonctionnaires qu'ils identifient les lacunes dans les manuels de normes, dans les lois et les règlements qu'ils appliquent, afin qu'ils puissent signaler systématiquement aux décideurs les anomalies à corriger. Il revient logiquement à ceux qui appliquent la loi de participer à son amélioration en relevant ambiguïtés, silences, imprécisions, contradictions ou points irritants dans le texte juridique ou dans les normes.

Demeurer honnête et impartial

Je n'insisterai pas sur le mot honnêteté car c'est un mot que tout employé de l'État est présumé bien comprendre et surtout vivre. Tout au plus, ajouterais-je que le fait d'être honnête inclut que l'on reconnaisse ses erreurs et, par exemple, que l'on accepte de dédommager en conséquence les citoyens qui sont victimes de décisions injustes rendues par l'Administration publique.

Être impartial signifie que les décisions sont rendues dans l'intérêt public, en toute objectivité et en toute neutralité. Les fonctionnaires ne doivent pas pencher pour l'une ou l'autre des parties en raison notamment d'affinités, d'antipathies ou de préjugés.

La partialité est certainement une attitude qui guette — et c'est parfois sournois — les employés d'un ministère ou d'un organisme qui verse des prestations aux

citoyens surtout s'ils ont le sentiment de faire la charité aux citoyens qui réclament leur dû : ils se comportent alors inévitablement comme si les droits de la population n'étaient que des privilèges qu'on lui accorde de manière discrétionnaire, voire arbitraire.

Traiter le public avec égards

La politesse est évidemment une très grande qualité qui facilite les échanges, évite les « explosions », fait partie des égards dus aux citoyens.

Traiter le public avec égards est, par ailleurs, lié au devoir d'informer. Bon nombre des plaintes portées à l'attention du Protecteur du citoyen font finalement ressortir un manque de communication dont résultent incompréhensions et litiges. Les fonctionnaires devraient donc jouer leur rôle d'informateurs et de vulgarisateurs, en évitant l'hermétisme du jargon administratif.

Il est également très important d'éviter de traiter les personnes comme un dossier ou un code informatique. Les gens s'attendent à des relations personnalisées, parfois même à une relation d'aide ; ils ont, à l'occasion, besoin d'être rassurés et dirigés.

Enfin, le citoyen ou la citoyenne doit pouvoir trouver réponse à ses questions sans avoir à frapper à de multiples portes. Trop souvent, des fonctionnaires « se renvoient la balle ».

Être honnête, impartial et agir avec égards c'est aussi prendre le temps de bien expliquer au citoyen la décision prise surtout si elle s'avère négative. C'est également bien informer le citoyen de ses droits lorsqu'il n'est pas satisfait de la décision en lui indiquant, par voie de dépliants ou autrement, les recours qu'il peut exercer pour contester la décision devant les instances appropriées, y compris le Protecteur du citoyen. Dans plusieurs pays, des ministères et des organismes gouvernementaux ont eu la modestie d'afficher leur transparence en indiquant aux citoyens le recours possible à l'Ombudsman ; au Québec, la situation est bien différente, seul le ministère du Revenu a indiqué dans un dépliant le recours au Protecteur du citoyen.

Réagir avec diligence

Le public s'attend à ce que les fonctionnaires agissent avec diligence même lorsqu'une mauvaise nouvelle doit être communiquée. L'attente envenime les rapports entre les parties.

Un comportement diligent commande également de prendre l'initiative d'aller chercher une information manquante auprès de la personne ou du service qui peut la fournir. Ainsi, si un dossier est transmis à un spécialiste à l'intérieur de l'organisme, il est du devoir du fonctionnaire de relancer la personne-ressource et de communiquer régulièrement avec elle pour obtenir sans tarder son avis ou son rapport : c'est la seule façon de rendre une décision dans un délai raisonnable.

Il faut, de plus, éviter de se limiter à répondre en toute hâte aux personnes les plus dérangeantes et les plus agressives. Chaque situation mérite une réaction empressée du fonctionnaire. Combien de citoyens, en attente d'une réponse, évitent de relancer le fonctionnaire, espérant que leur demande chemine normalement ou, tout simplement, parce qu'ils craignent de subir des représailles, directement ou indirectement.

L'entre-deux chaises

L'expérience démontre, dans plusieurs situations, un manque d'harmonisation, d'uniformité et de coordination entre les différents programmes gouvernementaux. Les ministères ont parfois une vision très compartimentée de l'Administration gouvernementale. L'absence de vue d'ensemble se révèle dans l'élaboration de programmes ou dans l'application des lois.

Plusieurs cas ont été soumis à mon attention. À titre d'exemple, j'ai remarqué qu'il y avait un manque d'harmonisation entre les régimes d'indemnisation à la suite d'accidents du travail ou de la route (Commission de la santé et de la sécurité du travail et Régie de l'assurance automobile du Québec).

L'accidenté du travail se verra parfois pénalisé financièrement comparativement à l'accidenté de la route et, d'autres fois, ce sera l'inverse. En effet, les indemnités des régimes d'accidents du travail et d'accidents de la route varient parfois considérablement pour deux accidentés souffrant de séquelles analogues alors que l'on tient compte, pour l'établissement de ces indemnités, de facteurs comparables. De plus, le travailleur victime d'un accident de la route alors qu'il est à son travail est pénalisé du seul fait que les compensations sont versées exclusivement par la Commission de la santé et de la sécurité du travail alors que, sous plusieurs aspects, les bénéfices accordés par la Régie de l'assurance automobile du Québec sont plus généreux.

Un autre exemple de manque d'harmonisation

Depuis le 1er août 1989, le Règlement d'application de la Loi sur la sécurité du revenu rend inadmissible à l'aide sociale l'étudiant qui suit des cours donnant droit à 6 crédits par session. Par ailleurs, la Loi sur les prêts et bourses aux étudiants n'admet que les étudiants à temps plein, c'est-à-dire ceux qui sont inscrits à 12 crédits ou plus.

Plusieurs cas d'étudiants inscrits à un nombre de crédits variant de 7 à 11 m'ont été signalés. Ils sont présentement exclus des deux régimes : la réalité dépasse la fiction.

Le projet de loi 25, présentement devant l'Assemblée nationale, innove cependant et des étudiants deviendront, à tout le moins au niveau universitaire, admissibles aux bourses. C'est un pas dans la bonne direction.

Manque d'uniformité dans le recouvrement des trop-payés

Je voudrais souligner ici une autre anomalie du système gouvernemental en ce qui a trait au recouvrement des trop-payés. Ainsi, si le bénéficiaire d'une aide financière gouvernementale reçoit un montant d'argent plus élevé que celui auquel il a droit, l'État réclamera le remboursement de la somme allouée en trop. Cela, j'en conviens, est normal. Mais là où je m'interroge, c'est sur la façon de procéder. Que ce soit la Commission de la santé et de la sécurité du travail, la Régie de l'assurance automobile, la Régie des rentes, le ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle, le ministère du Revenu, ces ministères et organismes utilisent des méthodes différentes pour recouvrer les montants versés en trop au citoyen. Tantôt ces méthodes sont d'une rigidité excessive, tantôt elles semblent appropriées parce qu'elles tiennent compte des difficultés financières des citoyens et de leur capacité à rembourser. J'estime qu'il est urgent que ces divers organismes publics se concertent pour mettre sur pied une politique de recouvrement relativement uniforme qui évite de pénaliser injustement le citoyen. Celui-ci n'a pas à subir les conséquences de l'erreur d'un fonctionnaire, surtout s'il n'y a pas contribué.

Manque de coordination

Est-il concevable, en 1990, que des ministères et des organismes gouvernementaux comme l'Environnement, l'Agriculture, les Pêcheries et l'Alimentation, la Commission de la santé et de la sécurité du travail, la Régie de l'assurance automobile fonctionnent parfois en vase clos?

Il me semble tout à fait aberrant que les Administrations ne se parlent pas, n'établissent pas d'actions conjointes dans des circonstances qui l'exigent, notamment lorsque la population est aux prises avec des problèmes d'ordre environnemental. Ce manque de concertation se fait sur le dos des citoyens. Cela choque le bon sens.

Ces situations font ressortir la nécessité pour le gouvernement de mieux coordonner ses différents régimes, programmes et lois afin que les vides soient comblés et qu'aucun citoyen ne se retrouve dans l'inconfortable situation de «l'entre-deux chaises».

Les bureaux de plaintes: des initiatives intéressantes mais il y a encore beaucoup à faire

Je le mentionnais dans mon rapport annuel de l'an dernier et je reviens à la charge: les administrations publiques ne sont pas toujours suffisamment préoccupées par le service à la clientèle. Ainsi, je trouve paradoxal que peu de ministères et d'organismes connaissent le nombre réel de plaintes qui leur sont adressées par la population et se préoccupent du traitement de ces plaintes et, surtout, de la manière dont elles sont réglées.

Il devient dès lors pressant d'envisager la création de bureaux de plaintes crédibles et efficaces qui puissent corriger rapidement et adéquatement les injustices. Il est temps que les ministères et organismes sachent ce qui se passe dans leur propre administration et évaluent le degré réel de satisfaction des citoyens.

J'avais abordé cette question l'an dernier devant la Commission des institutions de l'Assemblée nationale. Depuis ce temps, Revenu Québec a répondu le premier à mes souhaits en créant, le 1er décembre 1989, son Bureau des plaintes et en signant un protocole d'entente avec mon Bureau.

L'expérience s'avère concluante à ce jour. En effet, bien que nouvellement en fonction, le Bureau des plaintes du ministère du Revenu, et son responsable en particulier, nous ont impressionnés par leur façon d'aborder les problèmes et par leurs efforts pour les résoudre. Une telle collaboration ne pourra, à moyen terme, que profiter à tous les contribuables du Québec.

Depuis, 14 autres ministères et organismes nous ont fait savoir qu'ils avaient nommé un responsable du traitement des plaintes au sein de leur organisation.

Enfin, d'autres autorités[1] m'ont informé de leur intention de désigner prochainement un responsable du traitement des plaintes dans leur organisation.

Je souhaite cependant que ces bureaux soient véritablement efficaces et, surtout, dignes de confiance. Il ne faudrait pas que des ministères ou des organismes se limitent à désigner des responsables des plaintes pour se donner bonne conscience...

Le Protecteur du citoyen devant la Commission des institutions

Pour une deuxième année consécutive, j'ai été reçu par les membres de la Commission des institutions. La première rencontre avait eu lieu, en effet, l'an dernier. Cet événement aura dorénavant force de « tradition » puisque, le 18 janvier 1990, la Commission de l'Assemblée nationale a confié à la Commission des institutions le mandat d'entendre annuellement le Protecteur du citoyen, décision entérinée par l'Assemblée nationale le 15 mars dernier. Je crois que ce rappel régulier sera des plus profitables tant pour les parlementaires que pour l'institution et les citoyens que je représente.

Le ministère des Affaires culturelles, le ministère des Affaires internationales, le ministère des Affaires municipales, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration, le ministère des Communications, le ministère des Transports, la Curatelle publique, la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles, la Régie de l'assurance maladie, la Régie du logement, la Commission des courses de chevaux, la Commission québécoise des libérations conditionnelles, la Régie du cinéma.

[1] Le ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle, le ministère de l'Éducation, le ministère de l'Énergie et des Ressources, la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

De plus, la Commission des institutions a décidé d'exercer un mandat d'initiative et de surveillance sur l'institution du Protecteur du citoyen, en examinant toutes les facettes importantes de son mandat, ce qui devrait déboucher éventuellement sur des recommandations permettant au Protecteur du citoyen de mieux remplir son mandat de protection à l'égard des citoyens et des citoyennes du Québec.

La participation du Protecteur du citoyen à deux commissions parlementaires

Le Protecteur du citoyen a, de par sa loi constitutive, le pouvoir d'intervenir à titre préventif en attirant l'attention du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires ou administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général. C'est donc dans cette optique que, pour la première fois depuis la création de l'institution, le Protecteur du citoyen a présenté deux mémoires, le premier à la Commission parlementaire de l'éducation, le second à celle des affaires sociales.

La Commission parlementaire de l'éducation

Cette année encore, nous avons reçu de nombreuses plaintes (489) en provenance d'étudiants qui avaient adressé des demandes d'aide au ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science. Fort de l'expertise que nous possédons dans ce domaine, compte tenu du nombre annuel de plaintes, j'ai commenté en commission parlementaire, le 27 février dernier, le projet de loi 25 sur l'aide financière aux étudiants.

Une meilleure assise juridique

J'ai pu constater que le projet de loi donne une meilleure assise juridique au régime d'aide financière aux étudiants. Cependant, j'estime que les pouvoirs réglementaires y sont trop étendus. C'est le rôle des parlementaires, du législateur, d'établir non seulement les grands principes de l'aide financière mais d'indiquer dans la loi elle même les critères d'application de ces principes ou les paramètres qui doivent encadrer les règlements. Dans notre système démocratique, les règles importantes doivent être connues et discutées avant leur adoption.

Absence de mécanisme de réexamen

J'ai également déploré l'absence d'un mécanisme indépendant de réexamen des décisions, ce qui apparaît inusité en matière de législation sociale. Il existe à l'heure actuelle un système de révision interne, mais il ne s'agit pas d'une instance indépendante. Il faut envisager un mécanisme souple qui permette à l'étudiant, raison d'être du programme, d'être entendu par une instance indépendante.

Le projet de loi prévoit des moyens de vérification et de contrôle sur l'application de la loi. Un vérificateur ou un enquêteur pourra ainsi exiger tout renseignement ou tout document. Telles qu'elles sont proposées, je crains que ces mesures de

contrôle, jointes à l'absence de mécanisme de réexamen, causent des préjudices à l'étudiant.

Les pénalités

J'ai également dénoncé la sévérité des pénalités imposées actuellement à l'étudiant qui a produit sa demande hors délai, alors que, dans les faits, ce retard ne nuit généralement pas à l'Administration publique.

Les agents vérificateurs

À l'instar de quelques autres lois qui, récemment, ont été modifiées pour augmenter le nombre et les pouvoirs des fonctionnaires habilités à contrôler les bénéficiaires de programmes gouvernementaux, le projet de loi instaure un corps d'agents vérificateurs qui se superpose aux inspecteurs et aux enquêteurs. Cette mesure ne me paraît pas justifiée : elle reflète sans raison une mentalité de « chasse aux sorcières » comme si l'on présumait que, dans le domaine de l'aide financière aux étudiants, la fraude était érigée en système.

Les suites de la commission...

Il est à noter que depuis le dépôt du mémoire, le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science m'a fait part de son intention de proposer des corrections importantes qui tiennent compte de plusieurs de mes recommandations.

La Commission parlementaire des affaires sociales

J'ai également commenté l'avant projet de loi sur la réforme de la santé et des services sociaux. Lors de mon intervention devant la Commission des affaires sociales, le 1er mars dernier, j'ai d'abord énuméré ce qui représente les principales carences dans la protection des droits des usagers du réseau de la santé et des services sociaux :

- Les mécanismes de recours actuels sont disparates, peu fonctionnels, confus, parfois inexistants.
- Les usagers manquent d'information sur leurs droits ; rares sont les établissements qui communiquent aux usagers la liste des droits et des recours qu'ils peuvent exercer.
- Les usagers du réseau sont des clientèles captives parce qu'ils ont un problème de santé ou un problème social qu'ils ne peuvent régler autrement qu'en recourant aux services dispensés par le réseau.
- Les usagers du réseau qui veulent défendre leurs droits ne peuvent généralement pas bénéficier de services d'aide ou d'accompagnement pour les aider dans leurs démarches auprès des autorités compétentes.

- Les usagers des services de santé et des services sociaux, tant à l'échelle régionale qu'à l'échelle provinciale, ne bénéficient pas de traitements équitables dans les établissements du réseau, ni de chances égales lorsqu'il s'agit d'exercer ou de défendre leurs droits.

- Il n'y a pas de recours indépendant et extérieur au réseau.

Les dispositions de l'avant-projet de loi corrigent bon nombre de lacunes en favorisant l'établissement de mécanismes d'information sur les droits, d'exercice et de protection des droits, ainsi que d'aide et d'accompagnement pour la reconnaissance de ces droits, notamment par le droit à l'information, la participation aux plans, la représentation des incapables, les comités de bénéficiaires, le recours à la Régie régionale pour la protection des droits de la population.

J'estime toutefois que les propositions contenues dans l'avant-projet de loi ne répondent pas entièrement aux besoins constatés. J'ai donc proposé en commission parlementaire quelques pistes de réflexion.

Dans le cadre des établissements

Il apparaît essentiel de rendre responsables les établissements afin que les premières études des doléances se fassent à l'intérieur même des établissements où les plaintes sont rapportées.

J'ai donc invité le gouvernement à considérer l'avantage:

- de créer, pour les établissements, l'obligation d'assurer le respect des droits des usagers;

- d'ajouter l'obligation de traiter les usagers avec les égards qui leur sont dus et avec diligence, le tout dans le respect de leurs droits;

- de demander à chaque établissement de se doter de mécanismes de traitement des plaintes, ainsi que de programmes d'information sur les droits et recours des usagers de l'établissement.

De plus, l'avant-projet de loi propose de n'obliger que les centres hospitaliers psychiatriques, les centres d'hébergement et de longue durée, ainsi que les centres de réadaptation à former un comité de bénéficiaires. Une approche aussi restrictive paraît disfonctionnelle, voire discriminatoire. Je crois que cette disposition devrait être étendue à l'ensemble des établissements.

Dans le cadre des régies régionales

Dans l'avant-projet de loi, les régies régionales devront notamment veiller à la protection des droits des bénéficiaires. J'ai proposé que soit maintenue cette activité comme recours de deuxième niveau et que soit ajoutée la responsabilité pour les régies d'informer les bénéficiaires non seulement des services de santé et des services sociaux donnés dans leur territoire mais également des recours existants.

La création d'un mécanisme inspiré de l'Ombudsman

J'ai également recommandé d'enchâsser dans la loi un mécanisme externe de type ombudsman qui serait facilement accessible, relativement expéditif et surtout indépendant. Ce mécanisme viserait à favoriser non seulement la défense des droits d'une façon impartiale mais aussi à harmoniser la qualité des services dispensés à l'échelle provinciale. Comme institution, j'ai offert au ministre de la Santé et des Services sociaux que le Protecteur du citoyen joue le rôle d'Ombudsman dans le réseau.

L'admissibilité à l'aide juridique : des dizaines de milliers de personnes démunies n'ont plus droit à ces services gratuits

J'ai dénoncé, cette année, la politique d'admissibilité à l'aide juridique. Il apparaît évident que les critères actuels d'accès à ces services font perdre à des dizaines de milliers de personnes, parmi les plus démunies et les plus vulnérables de la société, le recours gratuit à un avocat ou à un notaire lorsqu'elles ont besoin d'exercer ou de défendre leurs droits.

Des personnes âgées, des travailleurs au salaire minimum et des bénéficiaires de l'aide sociale qui, jusqu'ici, pouvaient utiliser les services de l'aide juridique, devront s'organiser eux-mêmes lorsqu'il leur faudra défendre leurs intérêts. Cette situation est attribuable au fait que les critères d'admissibilité à l'aide juridique sont gelés, certains depuis 1981, les autres depuis 1985. Il y a de quoi s'étonner puisque tous les régimes d'assistance sociale ont été révisés au cours des dernières années pour que la hausse du coût de la vie soit prise en considération.

Ainsi, ne sont plus admissibles à l'aide juridique, un grand nombre de citoyens et de citoyennes qui ont de faibles revenus ou qui vivent sous le seuil de la pauvreté. Statistique Canada estime à cet égard qu'en 1990, une famille de trois personnes qui vit à Montréal et dont les revenus hebdomadaires sont inférieurs à 471 $ est considérée comme une famille à faible revenu. Selon le Conseil canadien de développement social, cette même famille est considérée comme pauvre si ses revenus sont inférieurs à 492 $ par semaine. Pourtant, elle ne peut bénéficier de l'aide juridique puisque ses revenus excèdent 230 $ par semaine.

Ceci m'a amené à m'interroger sur la raison d'être des Chartes des droits de la personne qui prévoient que toute personne a droit à l'assistance d'un avocat. Pourquoi avoir des lois qui visent à protéger les citoyens, si les plus vulnérables d'entre eux n'ont plus le moyen de connaître leurs droits ou de les faire reconnaître par les tribunaux ? Exigera-t-on de ces citoyens qu'ils se privent des biens essentiels à leur subsistance, comme la nourriture ou le logement, pour exercer leur droit ?

J'estime que la justice doit être accessible à tous. Le gouvernement doit faire un choix et réviser de toute urgence certains critères d'admissibilité à l'aide juridique.

pour conserver aux centaines de milliers de Québécois et de Québécoises les plus démunis les services gratuits d'un professionnel du droit; sans cette correction majeure, c'est le principe même de l'aide juridique qui est remis en cause.

En réaction au point de vue que j'ai exprimé à la fin de l'année 1989, le ministre de la Justice m'a fait savoir qu'il étudie actuellement les possibilités d'apporter une modification réglementaire afin de garantir l'accès à l'aide juridique aux bénéficiaires de la sécurité du revenu ainsi qu'à une partie des bénéficiaires de la sécurité de la vieillesse. Sous réserve des résultats de cette analyse et des conséquences financières qui découleraient des changements envisagés, le Ministre m'a assuré qu'il avait, comme moi, le sentiment de devoir agir de façon urgente afin de rétablir, pour les clientèles défavorisées, l'exercice d'un droit fondamental.

Des enquêtes à mener ou à compléter

L'année 1989 nous a également donné l'occasion d'amorcer des réflexions sur des situations qui mettent en cause des principes fondamentaux de justice.

Le régime disciplinaire des professionnels

Aussi, récemment, des événements qui ont généreusement défrayé les manchettes ont laissé voir que le régime disciplinaire des professionnels, datant des années 70, contenait certaines lacunes susceptibles de mettre en péril le droit des citoyens de formuler des plaintes impliquant des professionnels de la santé. Sans vouloir juger ou prendre parti sur le fond du dossier, j'ai décidé, dans le cadre général de mon mandat de porter à l'attention du gouvernement des réformes législatives que je considère conformes à l'intérêt général, de revoir les principes qui sous-tendent le régime disciplinaire des professionnels régis par le Code des professions et d'examiner le processus de traitement des plaintes. Il m'apparaît que le système en vigueur laisse non seulement planer des doutes sur la qualité et l'efficacité du processus, mais aussi ne s'inscrit pas dans la foulée des principes véhiculés par la Charte canadienne des droits et libertés et la Charte québécoise des droits et libertés de la personne. Si notre analyse est concluante, nous entendons proposer, en cours d'année, les réformes qui s'imposent aux autorités gouvernementales.

L'utilisation de firmes privées pour la conduite des enquêtes

Plusieurs ministères ou organismes du gouvernement utilisent les services de firmes privées dans la recherche des fraudeurs de programmes gouvernementaux ou dans la détection de personnes insolvables qui ont des dettes envers le gouvernement. Quoique les objectifs soient justifiés, il reste que nous nous devons d'enquêter sur les méthodes retenues pour nous assurer qu'elles ne mettent pas en péril le droit des citoyens ou qu'elles ne donnent pas ouverture à des abus de la part des autorités gouvernementales. Incidemment, nous avons été saisis de ces pratiques en matière de sécurité du revenu. Notre analyse sera complétée sous peu.

Les méthodes de recouvrement

J'ai signalé plus tôt que les méthodes de recouvrement d'argent pratiquées par les ministères et organismes du gouvernement variaient substantiellement d'un régime gouvernemental à un autre. Une certaine uniformité s'impose si l'on ne veut pas que les citoyens, selon le programme gouvernemental, soient traités à ce point différemment que cela équivaille à des abus de pouvoir. Nous allons donc, cette année, amorcer une analyse de ces régimes pour proposer les modifications qui s'imposent afin que l'équité soit respectée partout. Comme je l'ai mentionné, les ministères et organismes du gouvernement doivent être les citoyens les plus exemplaires dans l'administration des lois.

Les services correctionnels

Les prisons provinciales continuent d'être l'objet de surpopulation avec les conséquences néfastes que celle-ci entraîne tant pour les personnes incarcérées que pour le personnel des établissements de détention. Nous allons donc cette année entreprendre, avec la collaboration du ministère de la Sécurité publique, une enquête sur le phénomène actuel de surpopulation mais aussi sur les façons de freiner cette surpopulation par l'adoption de mesures visant à corriger à la source les causes inutiles d'incarcération. En fait, c'est l'ensemble du système de justice pénale qui devrait être examiné.

Des enquêtes suspendues

Nous avions annoncé que nous avions amorcé une enquête sur les délais des instances et des tribunaux administratifs. Parce que le ministère de la Justice a manifesté son intention de déposer un projet de loi sur les tribunaux administratifs et parce que le ministre du Travail a exprimé le vœu de modifier la Loi sur la santé et la sécurité du travail, secteur où les délais sont parfois nettement déraisonnables, nous avons décidé de surseoir à notre enquête et d'examiner, dès le dépôt de ces projets de loi, les mesures adoptées pour réduire les délais qui, dans bien des cas, sont de véritables déni de justice, nous réservant, comme notre loi l'indique, le droit de formuler des commentaires et de suggérer des modifications aux projets de loi visés.

Des déceptions

Nous avons indiqué, l'an dernier, notre intention de nous occuper davantage des plaintes émanant des membres des communautés culturelles et ethniques et des populations autochtones, en vue de faciliter l'intégration des premiers et de mieux défendre les droits des seconds. Les associations et organismes responsables des communautés culturelles et ethniques nous ont fait part de leurs besoins. Le Grand Conseil des Cris nous a également demandé de recruter du personnel émanant des populations autochtones pour assurer une meilleure défense de leurs intérêts.

L'an dernier, nous avions demandé des ressources au gouvernement pour nous permettre de mieux assurer ce volet de notre mandat, mais aucun budget ne nous avait été alloué. Cette année, j'ai présenté une nouvelle demande qui, une fois encore, a été refusée. Je ne peux que déplorer une telle attitude de la part des autorités publiques.

Enfin, toujours sur cette même note triste, le gouvernement refuse de nous donner accès à un dossier dans lequel nous conduisons une enquête en invoquant que le Protecteur du citoyen n'a pas juridiction et que, de toute façon, le recours au Protecteur du citoyen n'est pas adéquat dans les circonstances. J'ai donc décidé de contester la position du gouvernement et de demander aux tribunaux de bien vouloir clarifier la situation.

1969 — 1989
Le Protecteur du citoyen a vingt ans

Cette année aura été celle des célébrations du 20e anniversaire de l'ouverture des bureaux du Protecteur du citoyen.

Pour souligner cet événement, le Protecteur du citoyen a été l'hôte du Congrès des ombudsmans canadiens qui s'est déroulé du 29 octobre au 1er novembre 1989. Ce congrès fut un lieu d'échanges fructueux. Le slogan « Et le citoyen dans tout ça? », qui a été retenu pour cet événement, reflétait bien l'esprit dans lequel ce congrès s'est déroulé. Pour la première fois, un tel congrès a ouvert ses portes à des personnalités de milieux divers: des représentants des organismes privés et publics de défense des droits, des représentants des médias, des représentants gouvernementaux et des ombudsmans institutionnels.

La place de l'Ombudsman face aux changements survenus dans nos sociétés a servi de trame de fond aux délibérations, et les thèmes suivants furent l'objet des séances de travail: l'approche systémique, l'Ombudsman et les médias, les chartes des droits, la notion d'équité, l'efficacité du recours à l'Ombudsman. Une dernière session consacrée à un exercice de prospective a permis de dégager diverses avenues pour optimiser l'action de l'Ombudsman pour le mieux-être des citoyens. De plus, pour souligner ses vingt ans, le Protecteur du citoyen s'est donné une toute nouvelle signature. Cette signature est le résultat de l'examen attentif de plusieurs possibilités de symbolique, pour illustrer les objectifs que nous poursuivons. Nous avons voulu d'abord et avant tout que les citoyens puissent identifier

la mission de l'institution à travers l'illustration que nous avons adoptée. Les trois personnages représentent donc le citoyen — le Protecteur du citoyen — le fonctionnaire, dans une attitude de dialogue.

Le travail en chiffres

Le mandat du Protecteur du citoyen et les limites de sa compétence sont mieux connus

Mon équipe n'a pas chômé : 7 469 enquêtes ont été initiées durant la période couverte par ce rapport, en hausse de 8 % en regard des interventions acceptées l'année précédente.

Même si le Protecteur du citoyen n'est pas connu de manière adéquate par la population, il est à remarquer que la connaissance qu'on en a est meilleure, car la proportion de demandes justifiant notre intervention a augmenté. C'est dire que les citoyens connaissent mieux le rôle du Protecteur du citoyen et les limites de sa compétence. Ainsi, alors qu'en 1987-1988, 29 % des demandes menaient à une enquête, cette proportion est passée à 31 %, en 1988-1989, et à plus de 34 % pour la période du présent rapport.

Quant aux causes des lésions, elles demeurent multiples : 15 % des plaintes fondées concernaient des erreurs de fait ou de droit ; 11 %, des actes non conformes aux lois, aux règlements, directives et procédures ; 7 %, des actes déraisonnables et des abus de pouvoir ; 19 %, des négligences et maladresses, en hausse de 4 % sur les situations identifiées l'année précédente.

Enfin, les statistiques semblent révéler une baisse des plaintes jugées fondées en raison de lésions causées par des délais déraisonnables. Cette baisse (de 38 % à 27 %) n'est cependant qu'apparente car elle résulte d'un changement de codification de nos dossiers. En effet, les délais déraisonnables ne sont pas le simple résultat de l'oubli d'un dossier dans un classeur ou sur un bureau ; ils sont souvent le résultat d'un problème de système ou d'autres causes et, dans plusieurs cas, les problèmes de délais ont été classés sous d'autres rubriques.

☎ x 20 289 fois

Les citoyens privilégient nettement le téléphone pour nous saisir de leurs demandes : 94 % d'entre eux ont utilisé ce moyen de communication. C'est d'ailleurs très souvent le moyen le plus commode et le plus simple pour nous fournir les renseignements nécessaires à notre intervention. Nous avons voulu que le recours au Protecteur du citoyen soit des plus accessibles : le moins de déplacements possible pour les citoyens, d'autant plus que nous n'avons des bureaux qu'à Sainte-Foy et à Montréal ; le moins de paperasserie possible, car il n'est pas nécessaire pour les citoyens qui s'adressent à nous de remplir des formulaires qui n'en finissent plus.

Le Protecteur a ainsi reçu 21 703 demandes entre le 1er avril 1989 et le 31 mars 1990, ce qui laisse croire à une légère baisse par rapport à l'année précédente où on avait enregistré un total de 21 970 demandes. Dans les faits, cette situation résulte de la décision, prise en milieu d'année, de ne plus compiler les demandes qui visaient l'Office de la protection du consommateur, dont l'appellation entraîne dans l'esprit des citoyens une confusion certaine avec la nôtre. C'est ce qui explique, en grande partie, la diminution des demandes de renseignements. On note une situation similaire pour les demandes pour lesquelles nous avons dû refuser d'intervenir à défaut de compétence; celles-ci ont subi une baisse de moins de 1 %.

La face cachée des statistiques

Que peuvent nous dire les plaintes jugées non fondées après enquête et les plaintes refusées visant des organismes gouvernementaux québécois non assujettis à la Loi sur le Protecteur du citoyen? À première vue, on pourrait penser qu'une plainte jugée non fondée ou refusée dès le départ signifie que l'organisme concerné n'est pas fautif; c'est le cas de 3 800 enquêtes où on a conclu qu'il n'y avait pas lésion et de plus de 1 800 demandes hors compétence parce qu'elles mettaient en cause les réseaux hospitalier, municipal et scolaire, ainsi que des organismes gouvernementaux sur lesquels nous n'avons pas compétence. Le Protecteur du citoyen n'a pas compétence sur les plaintes concernant certains organismes du gouvernement au sein desquels le personnel n'est pas régi par la Loi sur la fonction publique. Ainsi, le citoyen qui n'est pas satisfait des services de l'Office de la protection du consommateur ou du ministère du Revenu pourra s'adresser au Protecteur du citoyen; si ce même citoyen n'est pas satisfait, par exemple, de la Commission des services juridiques, de ses corporations régionales ou de ses bureaux locaux, parce qu'on lui refuse l'aide juridique, il ne pourra pas s'adresser au Protecteur du citoyen parce que les employés de cet organisme ne sont pas techniquement des fonctionnaires. Pourtant ce sont des employés de l'État dont le salaire et les avantages sociaux sont payés sur les fonds publics. De plus, le budget de l'aide juridique est totalement alloué par le gouvernement.

Or, ces plaintes, même rejetées, permettent au Protecteur du citoyen d'évaluer partiellement les services aux citoyens assurés par ces organismes: même si le Protecteur du citoyen conclut à l'absence de lésion dans le strict cadre de sa loi, il constate souvent la présence de faiblesses, de négligences et de problèmes au sein de ces organismes et, à l'occasion, intervient malgré tout pour inviter l'organisme à modifier une procédure, suggérer une amélioration à un service ou réclamer que les informations données aux citoyens soient exactes et compréhensibles.

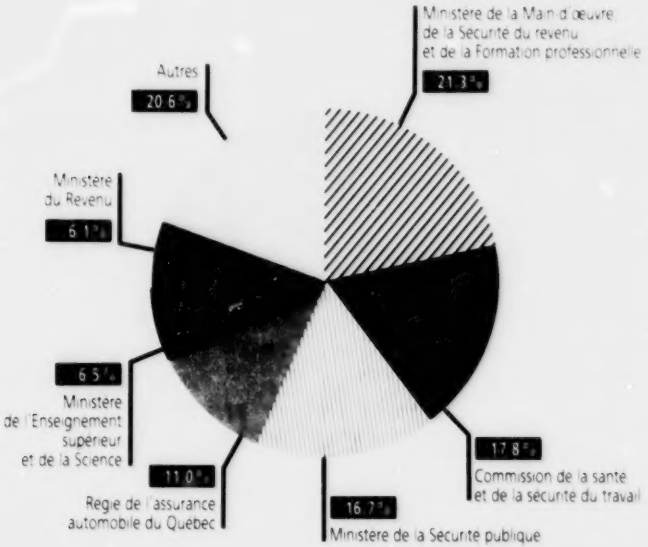
Aussi, en dépit de ces milliers de refus et de ces enquêtes qui ne mènent pas à la solution des difficultés rencontrées par les citoyens en cause, on ne doit pas en déduire que ceux-ci avaient tort de se plaindre.

Nos «grands fournisseurs»

Année après année, le peloton de tête des organismes qui génèrent la très grande majorité des plaintes demeure sensiblement le même, principalement en raison de la nature de leur mandat, six organismes, parmi les quelque 60 auprès desquels nous sommes intervenus, engendrent 80 % de toutes nos interventions.

Le ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle a repris à la Commission de la santé et de la sécurité du travail la première place qu'il a traditionnellement détenue par le passé. Signalons par ailleurs la croissance exceptionnelle de plus de 93 % des plaintes visant le ministère de la Sécurité publique, ce qui confirme les problèmes connus dans les centres de détention. Il en est ainsi de la hausse de près de 51 % des plaintes concernant le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science, presque exclusivement attribuable aux plaintes des étudiants à l'égard de la Direction de l'aide financière (prêts et bourses). On note également une diminution des plaintes impliquant la Régie de l'assurance automobile, baisse qui s'explique, en grande partie, par l'amélioration du service à la clientèle, grâce aux efforts déployés par cet organisme.

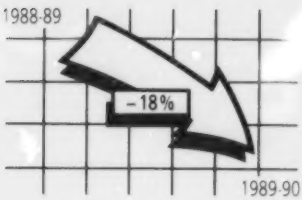
Voici donc comment se répartissent entre ces grands fournisseurs les enquêtes entreprises en 1989-90.



Les principaux secteurs d'intervention du Protecteur du citoyen en 1989-90

Le ministère de l'Énergie et des Ressources

Il s'agit ici d'une sorte de roman-fleuve intitulé «La réserve des trois chaînes»

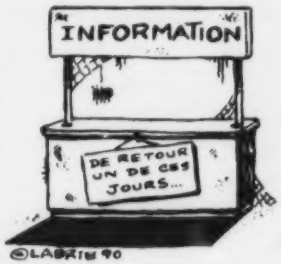


Plaintes reçues
(faisant l'objet d'une enquête):
23

À notre avis: les modifications législatives se font attendre

Les plaintes adressées cette année au Protecteur du citoyen concernant le ministère de l'Énergie et des Ressources étaient généralement reliées à la gestion du territoire, c'est-à-dire à l'octroi de baux ou à la vente de terres publiques par le Ministère. Dans plus de la moitié des cas où il y a eu lésion réelle, le problème visait la réserve légale des trois chaînes.

En quoi consiste cette réserve? Il s'agit d'un droit que le gouvernement conserve encore de nos jours sur certains terrains privés qu'il a vendus ou octroyés en bordure des lacs et des rivières non navigables au Québec depuis 1884. Il est question de «réserve» parce que l'État se réserve ainsi une part de territoire appelée «chaîne» à cause de la mesure d'arpentage de l'époque (20 mètres = une chaîne de 100 mailles). Il y a plus de 105 ans, le gouvernement encourageait la colonisation des régions inhabitées tout en gardant un contrôle sur les cours d'eau afin de préserver les droits sur la pêche. L'État concédait donc des terres mais en prélevait trois chaînes (en profondeur) si elles bordaient un lac ou une rivière. Cette réserve réduisait d'autant la superficie concédée. Elle s'applique encore aujourd'hui.



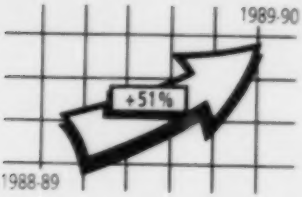
Les dispositions de la Loi sur les terres du domaine public présentement en vigueur empêchent, dans un grand nombre de cas, la dévolution gratuite de la réserve ou d'une partie de celle-ci avec parfois comme conséquence de retarder des transactions immobilières entre particuliers. La majorité des dossiers dans lesquels se posent des problèmes de cette nature sont mis de côté par

les fonctionnaires du Ministère en attendant des modifications législatives à venir. Ces modifications sont pressenties comme un assouplissement de la loi actuelle en vue de faciliter la remise de la réserve au domaine privé. À ce sujet, le Protecteur du citoyen est intervenu cette année auprès du sous-ministre afin de connaître les intentions précises du Ministère à l'égard des modifications législatives. Le sous-ministre a alors annoncé qu'un projet de loi devait être déposé à l'automne 1989. Nous l'attendons toujours.

Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science

Rien de neuf : il est très, très, très souvent question de prêts et de bourses

Lorsque le Ministère rend une décision en matière de prêt ou de bourse à l'égard d'un étudiant, celui-ci doit bien savoir qu'il s'agit en principe d'un point final au bas de la page. Tout au plus, le verdict pourra être revu par l'unité administrative qui a analysé le dossier la première fois. Peut-on parler alors d'un véritable droit à la révision de son dossier?



Plaintes reçues
(faisant l'objet d'une enquête):
489

À notre avis : la rigidité administrative est excessive et il n'y a pas de bureau pour entendre les étudiants insatisfaits

La presque totalité des plaintes à l'endroit du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science visait, cette année encore, l'aide financière aux étudiants. Mentionnons tout d'abord que depuis deux ans environ, nous avons noté une nette diminution des plaintes relatives à l'inefficacité administrative (délais indus, non-accessibilité des fonctionnaires, simples erreurs de calcul, etc). Cette amélioration traduit un réel effort du Ministère pour agir dans l'intérêt de sa clientèle.

Il faut toutefois constater que le nombre des plaintes adressées au Protecteur du citoyen s'est accru depuis l'an dernier et qu'une large part d'entre elles mettent en cause la rigidité administrative.

En effet, au cours des deux dernières années, le Ministère a revu l'application de la Loi sur les prêts et bourses aux étudiants, de son règlement, des règles d'attribution qui en découlent ainsi que des pratiques administratives en vigueur. À la lumière de cet examen, des bénéfices

autrefois accordés à des groupes d'étudiants furent désormais refusés, sans que quiconque ne soit mis au courant des nouvelles règles du jeu. Pour certains, l'admissibilité même au régime s'en est trouvée compromise.

Dans certains cas, nous sommes d'avis, en effet, que des changements réglementaires s'imposaient pour rendre admissibles au régime les personnes qui en avaient été exclues. Dans d'autres cas, plusieurs étudiants ont perdu des bénéfices qui, selon nous, devraient leur être rendus : le Ministère ne les ayant pas informés de ces changements, ces étudiants étaient en droit de s'attendre au même traitement que par les années antérieures. Le Protecteur du citoyen a d'ailleurs fait connaître au sous-ministre ses commentaires à ce propos et attend une réponse.

D'autre part, le Ministère a codifié ses règles et ses pratiques administratives et celles-ci ont été remises aux maisons d'enseignement au cours de l'année 1988-89. Depuis ce temps, nous constatons que, plus qu'autrefois, ces règlements sont appliqués de façon automatique, mécanique, alors que dans bien des cas, cette façon de procéder peut aller à l'encontre de l'esprit de la loi ou du règlement, ou encore peut nier l'économie même du régime.

Pour l'établissement d'un forum impartial

Beaucoup d'étudiants qui ont porté leur situation à notre attention avaient déjà essuyé un premier refus lors d'une demande de reconsidération auprès de la Direction de l'aide financière. Ceci nous amène à déplorer qu'il n'existe aucun mécanisme de révision extérieur à cette direction pour entendre les étudiants qui s'estiment lésés.

Qui sont les étudiants qui s'adressent à nous? Ce sont, entre autres :

- ceux qui ont produit leur demande en retard, pour un motif qu'ils jugent valable et que le Ministère a rejeté ;
- ceux qui prétendent qu'ils ont satisfait aux critères d'obtention du statut de personne autonome alors que le Ministère affirme le contraire ;
- ceux qui estiment avoir droit au régime spécial des handicapés alors que le Ministère considère que leur handicap n'est pas assez sérieux pour qu'ils y aient droit ;
- ceux qui sont considérés comme personnes dépendantes mais qui pensent avoir des motifs valables pour ne pas demeurer chez leurs parents, alors que le Ministère est, au contraire, convaincu qu'ils ont quitté le foyer familial par choix personnel ;
- ceux qui sont séparés ou divorcés, à qui on attribue des revenus de pension alimentaire qu'ils n'ont pas reçus, mais qui sont quand même pris en compte dans le calcul de l'aide parce qu'on juge qu'ils n'ont pas fait les efforts nécessaires afin de récupérer ces sommes auprès de leur ex-conjoint ;

▼ ceux dont les parents ont subi une baisse appréciable de revenus entre la période considérée pour le calcul et l'année d'attribution, et à qui on refuse toute diminution de la contribution parentale.

Bref, ce sont des étudiants qui estiment que le Ministère leur refuse à tort ce à quoi ils sont convaincus d'avoir droit.

Dans de telles situations, il s'agit en fait de confronter, d'une part, la version de l'étudiant et les arguments qu'il apporte avec, d'autre part, la loi et son règlement qui s'appliquent. La Direction de l'attribution de l'aide, ayant déjà considéré le dossier une première fois et y ayant opposé un refus, va-t-elle modifier substantiellement son avis lors d'une deuxième analyse? Il semble évident qu'une instance extérieure à l'unité administrative concernée, qui n'a pas été mêlée à la décision initiale, manifesterait plus de neutralité dans le réexamen du dossier.

Il importe également d'insister sur le fait que le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science fait ici figure d'exception. À notre connaissance, qu'il s'agisse de prestations dans le cadre de la Loi sur la sécurité du revenu, d'indemnités à la suite d'un accident du travail ou d'automobile, ou encore de montants à accorder dans le cadre du régime public de rentes, on retrouve partout un ou plusieurs mécanismes de révision externes à l'unité administrative qui a rendu la première décision.

Ce qu'il faut rechercher, c'est l'établissement d'un forum impartial qui n'entraîne pas obligatoirement la création d'une nouvelle bureaucratie.

Le Protecteur du citoyen en commission parlementaire

En février dernier, à l'occasion de l'étude en commission parlementaire du nouveau projet de loi sur l'aide financière aux étudiants, le Protecteur du citoyen a commenté le projet et certaines orientations gouvernementales proposées en avril 1989. L'essentiel des observations et des propositions du Protecteur du citoyen figure en introduction de ce rapport. Soulignons seulement qu'y est rappelée l'urgence pour le Ministère de mettre sur pied une véritable instance d'appel et de traitement des plaintes en ce qui concerne l'aide aux étudiants. De plus, le Protecteur du citoyen insiste sur la nécessité de veiller à ce que l'aspect humain demeure véritablement au cœur du processus de décision lorsque les dossiers sont étudiés.

Parmi les plaintes reçues cette année...

Les cas suivants viennent illustrer tout particulièrement la rigidité administrative dénoncée.

3 + 3 = 5... 6 l'année prochaine

Trois étudiants portent plainte auprès du Protecteur du citoyen parce que le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science leur réclame une somme d'argent qu'ils considèrent injustifiée. La plainte fait ressortir que le Ministère a effectué un nouveau calcul de l'aide financière à accorder à ces étudiants pour la session d'hiver 1989, en raison d'un changement de leur statut civil. Or, ceci avait eu comme résultat de réduire le montant de leur aide financière pour l'année d'attribution 1989.

L'étude des dossiers par le Protecteur du citoyen ne laissait voir aucune raison valable permettant au Ministère de réduire l'aide financière. Bien sûr, le statut civil de ces étudiants avait changé mais la situation de leurs conjoints était telle qu'aucune contribution n'avait à être exigée d'eux pour l'année entière. Alors, en toute logique, le calcul de l'aide financière devait demeurer inchangé. De plus, aucun motif relié à la loi, au règlement ou aux règles d'attribution de l'aide financière aux étudiants ne justifiait cette diminution de l'aide financière à la suite d'un changement de statut civil.

Cependant, l'enquête du Protecteur du citoyen permit de découvrir que le Ministère avait adopté une pratique administrative qui prévoyait une méthode pour refaire les calculs des différents paramètres de l'aide, lorsqu'il y avait changement de statut civil pendant une année d'attribution. C'est justement cette pratique administrative qui était à la base du changement et qui, selon le Protecteur du citoyen, n'était pas adéquate et engendrait des erreurs : dans certains cas, celle-ci pouvait être à l'avantage de l'étudiant, dans d'autres, à son désavantage.

Le Protecteur du citoyen suggéra alors au Ministère d'abandonner cette méthode qui causait systématiquement des erreurs, et de corriger les dossiers de ces étudiants conformément au règlement et aux règles d'attribution de l'aide financière aux étudiants.

La suggestion du Protecteur du citoyen fut d'abord repoussée. Puisque la pratique administrative prévoyait l'utilisation de cette méthode de calcul, le Ministère alléguait ne pouvoir y déroger avant que la pratique ne soit officiellement modifiée. Or, les modifications nécessaires seraient apportées... mais pour la prochaine année. Aussi, à titre d'argument subsidiaire, le Ministère fit également valoir que la méthode employée était à l'avantage d'un grand nombre d'étudiants. À son avis, il ne devait donc pas y avoir d'inconvénient majeur à ce qu'elle demeure en vigueur pour le reste de l'année d'attribution.

Telle n'était pas l'opinion du Protecteur du citoyen. D'une part, si, par les effets d'une manière de calculer erronée, un étudiant reçoit 500 $ de moins que ce à quoi il a droit et un autre étudiant 500 $ de plus, le Ministère n'a pas créé un «juste équilibre». Il a de fait commis deux injustices : l'une envers l'étudiant et l'autre envers les contribuables. Aussi, il apparaissait évident pour le Protecteur

du citoyen qu'une pratique administrative qui décrète une méthode de calcul mathématiquement erronée doit être tout de suite mise de côté.

Bien sûr, il est humain d'avoir conçu une méthode de calcul qui comportait des lacunes. Cependant, le fait de refuser de déroger à une telle méthode par respect d'une pratique administrative que l'on s'est donnée illustre bien l'importance trop grande que les administrations accordent trop souvent à leurs procédures internes.

Ces façons de faire ne sont ni loi ni règlement. Elles ne sont conçues que pour les expliquer et en faciliter l'application. Si l'on constate que par erreur elles éloignent de la loi et du règlement, on ne doit pas hésiter à les abandonner ou à y apporter les corrections nécessaires.

L'attitude initiale du Ministère dans le présent cas nous est apparue comme symptômatique d'une confusion des concepts et des valeurs.

Le résultat de l'intervention du Protecteur du citoyen

C'est donc après plusieurs discussions que le Ministère décida enfin de se rendre aux arguments du Protecteur du citoyen. Les réclamations faites aux étudiants furent annulées.

Les enfants d'une bénéficiaire d'aide sociale privés d'une bourse

Au printemps 1989, deux étudiants portent plainte auprès du Protecteur du citoyen parce que le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science leur refuse toute bourse pour l'année d'attribution 1988-1989. Ils considèrent cette décision injustifiée car leur mère, qui est divorcée, n'a pour seules ressources que ses prestations d'aide sociale. Sa situation ne lui permet donc pas de contribuer financièrement aux études de ses enfants.

L'enquête du Protecteur du citoyen révéla que la contribution parentale calculée par le Ministère dans le cas des deux étudiants était trop élevée pour qu'ils aient droit à une bourse. Pourtant, de mars 1988 à mai 1989, leur mère n'avait reçu que 7 000 $ comme prestations d'aide sociale. Comment cela était-il possible?

Le Ministère expliqua au Protecteur du citoyen que, selon la règle administrative, lors du calcul de la contribution des parents, on devait tenir compte des revenus de l'année civile précédant l'année d'attribution. Dans le cas de la mère des plaignants, il s'agissait bien sûr de l'année 1987. Or, en 1987, à la suite de la liquidation de son entreprise, leur mère avait eu à déclarer, au point de vue fiscal, un gain de capital qui en majeure partie avait servi à payer des arrérages d'impôt et des frais d'avocat. Le reste avait ensuite été consacré à l'entretien de sa famille, puisqu'elle n'avait pu trouver d'emploi. En conséquence, au début de 1988, elle était devenue sans ressources et avait dû faire appel à l'aide sociale. Cependant,

dans le calcul de l'aide financière payable à ses enfants, le Ministère avait quand même tenu compte de l'ensemble de ses revenus pour l'année 1987.

Le règlement de la Loi sur les prêts et bourses aux étudiants prévoit que la contribution des parents doit être évaluée «selon leurs ressources et leurs charges familiales». Logiquement, il ne peut s'agir que des ressources et des charges qui sont celles des parents au moment où ils doivent aider leurs enfants aux études. Or, il ressortait clairement de l'analyse de ce dossier que la mère n'était pas dans une situation lui permettant de contribuer financièrement aux études de ses enfants entre septembre 1988 et mai 1989.

Selon le Protecteur du citoyen, la règle administrative habituelle suivie par le Ministère pouvait se justifier au point de vue administratif, et même dans la majorité des cas, était favorable aux étudiants. Cependant, dans ce dossier, le Protecteur du citoyen estimait injuste, que le Ministère considère les revenus de 1987 de la mère des étudiants en cause. Il suggéra donc au Ministère de prendre en considération les revenus de 1988.

La réponse fut négative. Le Ministère maintenait sa décision car la situation des plaignants ne faisait pas partie des cas d'exception prévus à la règle. En effet, leur mère n'avait pas fait faillite et sa situation financière ne résultait pas «d'un problème économique affectant toute une région ou encore de la fermeture d'une entreprise et ce, pendant plus de six mois et ayant un impact majeur sur l'entreprise des parents». Bref, le cas n'était pas prévu et comme il n'était pas prévu il ne pouvait y avoir révision.

Le Protecteur du citoyen refusa d'endosser une telle position. Il lui apparaissait clairement que l'application littérale de la disposition administrative allait à l'encontre tant du bon sens que du règlement, lesquels veulent tous deux que coïncident période d'études des enfants et période considérée quant aux ressources des parents.

Le résultat de l'intervention du Protecteur du citoyen

Après être passé dans les mains du responsable de la révision, du chef de service, du directeur et après avoir été revu par un comité de révision interne, le dossier aboutit sur le bureau du sous-ministre adjoint, lequel se rangea finalement au point de vue du Protecteur du citoyen. On tint compte des revenus de la mère en 1988 et les deux étudiants obtinrent finalement une bourse substantielle.

Comme dans d'autres cas soumis à notre Bureau cette année, les fonctionnaires s'en étaient, à l'origine, tenus au livre, à l'énoncé d'une règle, sans considérer la logique interne du dossier et sans s'interroger sur l'intention réglementaire. Ceci nous a amenés à nous questionner sur l'ouverture d'esprit d'une organisation à l'égard de la clientèle à servir compte tenu que des situations d'une telle limpidité ont dû être portées jusqu'à l'attention du sous-ministre adjoint avant d'être tranchées.

Une règle administrative appliquée aveuglément

Après avoir occupé un travail à temps partiel en 1987 et reçu des prestations d'assurance-chômage de mai à décembre 1988 pour une somme totale de 2 985 $, un citoyen décide d'effectuer un retour aux études à l'hiver 1989. À cet effet, il formule une demande d'aide financière auprès du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science. À l'étude de son dossier, le Ministère calcule la contribution du citoyen pour l'année d'attribution 1988-1989 en tenant compte de ses revenus d'assurance-chômage et de sa disponibilité au travail pendant une période de 32 semaines à l'été et à l'automne 1988. La contribution est donc fixée à 3 917 $.

Le plaignant n'est pas d'accord avec cette décision car elle réduit le montant de l'aide financière qu'il peut obtenir. Aussi, certificat médical à l'appui, il démontre qu'il a été absolument incapable de travailler durant toute l'année 1988 et demande donc une réduction de sa contribution.

Le Ministère refuse en invoquant une règle administrative interne : on n'accorde pas de semaines d'incapacité à travailler si le candidat perçoit des indemnités tenant lieu de revenus d'emploi, notamment des prestations d'assurance-chômage. S'estimant lésé dans ses droits, le plaignant s'adresse au Protecteur du citoyen.

Lors de l'enquête du Protecteur du citoyen, le Ministère allégua à titre d'argument qu'une personne en chômage était en principe disponible au travail et que d'autre part, les bénéfices d'assurance-chômage, tout comme les revenus d'emploi, n'étaient pas considérés à 100 % dans le calcul de la contribution étudiante. S'ils étaient considérés comme des revenus d'emploi, il était donc normal que la période durant laquelle ils avaient été perçus soit également considérée comme une période de travail. Selon le Ministère, procéder autrement serait permettre à des étudiants de retirer deux bénéfices contradictoires, soit celui de voir certains revenus « taxés » à un taux moindre parce que considérés comme revenus d'emploi, et celui d'être considéré comme inapte au travail rémunéré pour la même période.

Le Protecteur du citoyen reconnaissait que la règle était sans doute logique dans la plupart des cas mais que son application, dans le dossier du plaignant, aboutissait à un résultat aberrant. En effet, la faiblesse des revenus de ce dernier provenant de l'assurance-chômage, jumelée à la longue période calculée de disponibilité au travail, faisaient en sorte que la contribution qui lui était imposée était supérieure aux revenus totaux qu'il avait perçus. Or, le plaignant était complètement inapte au travail durant cette période. Le certificat médical était très clair là-dessus et le Ministère n'en remettait d'ailleurs pas le contenu en question. Selon le Protecteur du citoyen, il était donc inéquitable de lui imposer outre une contribution basée sur ses revenus, une autre contribution dite « de base » dont un des buts est justement d'inciter les étudiants à travailler lorsqu'ils ne sont pas aux études à temps plein.

En conséquence, quelle que soit la méthode retenue par le Ministère pour traiter cette situation d'exception, il apparaissait évident au Protecteur du citoyen que le montant de la contribution réclamé à l'étudiant pour cette période ne pouvait en aucun cas être supérieur à 2 985 $, c'est-à-dire ce que le plaignant avait effectivement perçu pendant ce temps.

De nouveau, nous constations qu'une règle administrative, si logique soit-elle, ne peut constituer un absolu. L'économie du régime même peut exiger que son application soit parfois suspendue.

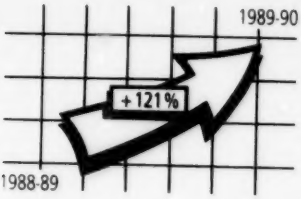
Le résultat de l'intervention du Protecteur du citoyen

Après réflexion, le Ministère est revenu sur sa décision et a suspendu l'application de sa règle administrative dans le cas du plaignant. Ce dernier a donc obtenu une réduction de sa contribution.

Le ministère de l'Environnement

C'est inévitable : le ministère de l'Environnement sera à l'avenir beaucoup plus qu'avant dans le viseur des citoyens

Rêve d'un monde dépollué ? Crainte des accidents écologiques ? Sentiment de culpabilité à la pensée des générations futures ? La préoccupation collective vis-à-vis de l'environnement s'anime et s'étend. Et les plaintes adressées au Protecteur du citoyen en matière de bruits, d'odeurs, de poussières ou de fumées sont à la hausse !



Plaintes reçues (faisant l'objet d'une enquête) : **53**

À notre avis : le ministère de l'Environnement attend...

Les sondages d'opinion le démontrent : les gens seront de plus en plus exigeants en ce qui touche à la qualité de leur environnement. L'augmentation des plaintes reçues cette année en fait preuve. Et le courant est là pour rester : les années 90 seront vraisemblablement celles des grandes préoccupations au sujet de l'environnement que nous sommes en train de nous donner (ou de nous enlever).

À cet égard, le ministère de l'Environnement sera, et c'est déjà amorcé, beaucoup plus interrogé et relancé par la population qu'auparavant. Or, les plaintes reçues cette année par le Protecteur du citoyen font ressortir une certaine léthargie de la part du Ministère et, manifestement, un manque de volonté ferme quand il s'agit d'intervenir. Reproches auxquels le Ministère répond souvent en invoquant des ressources déficientes. Ici comme ailleurs, le personnel insuffisant devient sûrement une source de retards importants.

Toutefois, les lenteurs et les délais observés résultent certainement aussi du fait que le Ministère n'apparaît pas clairement investi de son rôle de leader et de contrepoids aux intérêts économiques de l'État lorsqu'une action énergique s'impose en faveur de la qualité de l'environnement.

Il faut admettre que la société n'est sensibilisée aux alertes des

« verts » que depuis tout récemment. De plus, les dossiers environnementaux sont porteurs d'une dimension économique qui complique considérablement les recherches de solutions. Mais par-dessus tout, le Ministère n'est pas doté de moyens à la dimension de ses responsabilités comme le révèlent tant les situations dénoncées au Protecteur du citoyen que les répliques du Ministère. L'inévitable virage environnemental ne pourra se faire sans que le ministère de l'Environnement en prenne les commandes, appuyé en ce sens par l'ensemble du gouvernement, qui reconnaîtra l'importance de la question et acceptera de faire porter à tous les groupes et parties concernés le poids de ses décisions.

Surtout pas dans ma cour

Le phénomène est connu. On réclame à grands cris que tout soit mis en œuvre pour traiter les déchets qui nous encombrent, mais au moment d'implanter quelque part les installations nécessaires retentit un autre cri : pas dans ma cour ! Sites d'enfouissement, cimenteries ou usines d'équarissage, on veut savoir qu'elles existent, mais on ne veut pas les voir.

Cette mentalité déborde bien sûr les frontières du Québec et correspond en grande partie au souhait légitime de vivre dans un milieu sain. Néanmoins, le « pas dans ma cour » n'est pas étranger au comportement du gouvernement québécois et de son ministère de l'Environnement : d'une part, ce dernier favorise l'établissement et le développement des équipements dont l'action est essentielle pour la protection de l'environnement (sites d'enfouissement, usines de traitement des eaux ou d'équarissage, etc.) ; d'autre part, il demande la tolérance de la population avoisinante mais intervient peu quand il y a trangression des normes réglementaires ou législatives régissant ces exploitations.

De plus, aucune garantie n'est offerte aux citoyens quant au futur respect des conditions préétablies de mise en place et de fonctionnement de tels sites ou usines. Dans ces conditions, il est bien normal de défendre sa cour. Le Ministère aurait donc intérêt à assurer à la population le maintien ferme des normes fixées, de façon à ce que soit mieux toléré ce qui dépare ainsi l'environnement afin, en réalité, de mieux le préserver.

Parmi les plaintes reçues cette année...

La gestion des sites d'enfouissement des déchets devrait être irréprochable...

Un groupe de citoyens d'une petite municipalité s'est plaint auprès du Protecteur du citoyen du non-respect des normes d'exploitation d'un dépotoir régional. Il s'agissait d'un site de déchets solides qui était, selon les plaignants, à l'origine d'une série de désagréments et d'inquiétudes pour eux : détérioration et pollution du milieu environnant, dépassement des heures prévues de déversement des déchets, manque de vigilance quant à la nature et à la provenance des

des substances enfouies, différentes négligences administratives et empiètement non autorisé sur un lot voisin.

L'enquête du Protecteur du citoyen a démontré que si l'entreprise avait, au départ, obtenu un certificat d'autorisation, ses installations n'étaient nullement conformes à ce certificat, particulièrement en ce qui concernait le système de lagunage. Les heures d'ouverture s'allongeaient souvent bien au-delà de celles prévues au règlement. Plusieurs dispositions de ce règlement avaient d'ailleurs été transgressées concernant l'équipement requis et la tenue de registres.

Or, le Ministère faisait preuve de grande tolérance. Tantôt, les normes réglementaires étaient désuètes ou trop strictes, tantôt on acceptait d'étudier la possibilité de modifier le ou les certificats d'autorisation pour les rendre conformes à la réalité, et ce, sans inquiéter davantage l'entreprise en cause pour les actions passées.

De façon générale, il apparaît au Protecteur du citoyen que l'existence de tels sites demeure un mal nécessaire dans notre société. S'il peut être désagréable de vivre à proximité de tels emplacements, chacun doit toutefois faire preuve d'une certaine tolérance.

Il nous semble néanmoins que même si les citoyens doivent se résoudre à accepter de tels inconvénients, on doit, en contrepartie, leur assurer des conditions saines et raisonnables d'opération de ces sites. C'est là le rôle du ministère de l'Environnement. Il existe une loi et un règlement pour encadrer de telles exploitations et le Ministère doit s'assurer de leur respect.

Ces normes sont la seule garantie des citoyens. Ces derniers doivent pouvoir s'y appuyer et être ainsi en mesure de connaître les inconvénients qu'ils ont à accepter et les dangers, s'ils existent, qu'ils pourraient avoir à affronter.

Le Protecteur du citoyen a donc fait connaître sa position au ministère de l'Environnement en insistant sur la nécessité de resserrer les contrôles. La gestion de ces sites, en raison même de leur caractère fort déplaisant pour la population environnante, se doit d'être irréprochable.

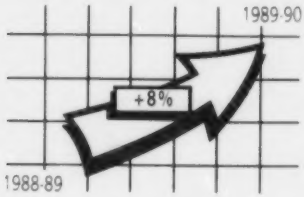
Le résultat de l'intervention du Protecteur du citoyen

Depuis, une enquête a été instituée au Ministère, des poursuites pénales ont été intentées. Le propriétaire du site a été rencontré et les opérations non conformes surtout concernant le débordement sur un lot non autorisé ont cessé. Enfin, des études techniques ont été produites afin d'obtenir, le cas échéant, les autorisations requises. Bref, le Protecteur du citoyen a obtenu l'assurance d'une gestion plus étroite de ce dossier et suit actuellement son évolution.

Le ministère de la Justice

Il faut couper court aux coupures (ou s'efforcer de couper aux bons endroits)

Le Protecteur du citoyen a de bonnes raisons de croire que les réductions de personnel vont affecter les services à la clientèle. Le défunt poste de préposé aux plaintes et à l'information au palais de justice de Montréal en est un bon exemple.



Plaintes reçues
(faisant l'objet d'une enquête):
194

À notre avis: il y a trop de pression sur l'incompressible

Nous réitérons ce que nous mentionnions déjà l'an dernier: les plaintes reçues par le Protecteur du citoyen à l'endroit du ministère de la Justice font ressortir les inquiétantes retombées des restrictions budgétaires. Les effectifs réduits conduisent à une augmentation des délais et à une réduction du temps accordé à chacun des dossiers. Outre le fait que les erreurs semblent devenir plus fréquentes, les fonctionnaires et leurs gestionnaires se déculpabilisent en invoquant, parfois facilement, l'importante somme de travail qui leur incombe et le manque de formation et d'expérience des personnes appelées à prendre la relève dans des postes non comblés.

Encore cette année, les services judiciaires du ministère de la Justice sont particulièrement touchés. Il suffit de constater que l'ensemble des palais de justice du Québec fonctionne actuellement avec 80 % des effectifs habituels. À ce sujet, le Protecteur du citoyen adressait une lettre au Ministre en décembre dernier à propos de la suppression temporaire du poste de préposé aux plaintes et à l'information au palais de justice de Montréal, conséquence des nouvelles mesures

d'austérité. Nous trouvons particulièrement regrettable que les coupures budgétaires aient été imposées au Service à la clientèle de ce palais de justice. Ce service, à la disposition des justiciables qui se sentaient lésés par l'Administration, assumait un rôle essentiel de défense des droits et d'information. Il faut en outre souligner que la Direction régionale de Montréal traite à elle seule un minimum de 40% des activités de l'ensemble des palais de justice du Québec. Le Service à la clientèle du palais de justice de Montréal ne saurait être qualifié de «superflu compressible» en période de remaniement budgétaire.

Le cas du palais de justice de Montréal rejoint la préoccupation du Protecteur du citoyen en ce qui a trait aux restrictions financières du Ministère. Sans vouloir s'immiscer dans les questions de gestion interne, le Protecteur du citoyen estime essentiel que ces coupures ne mettent pas en péril les mécanismes dont l'administration de la justice s'est dotée pour informer le citoyen et lui permettre d'exprimer ses griefs afin que ses droits soient davantage respectés.

La perception des pensions alimentaires

Les services de la perception des pensions alimentaires connaissent, cette année encore, une recrudescence de plaintes. Dans beaucoup de ces dossiers, les créanciers alimentaires se plaignent au Protecteur du citoyen des lenteurs et de l'inertie du Service de la perception, alors que notre étude révèle souvent que les délais sont reliés à la nature même des procédures, au mécanisme de distribution des sommes, ou encore à la condition financière du débiteur. En raison de l'attente un peu excessive qu'ils ont à l'égard de ce service, les créanciers alimentaires interprètent fréquemment leur manque à recevoir comme un défaut d'agir du percepteur.

Après consultation auprès des directeurs régionaux et du sous-ministre associé responsable du secteur, il a été décidé cette année de donner suite à la suggestion formulée par le Protecteur du citoyen en 1988 selon laquelle les percepteurs devraient remettre à tous les créanciers alimentaires la brochure «La perception des pensions alimentaires» publiée récemment par leur Direction des communications. Cette simple mesure devrait certainement contribuer à une meilleure utilisation des services concernés.

100 dossiers étaient bloqués

À l'occasion d'une plainte concernant la lenteur du greffe de la Division des petites créances de la Cour du Québec pour le district de Montréal à fixer une date pour l'audition d'un appel sommaire en matière d'impôt, nous avons pris connaissance d'une situation inacceptable: plus d'une centaine de dossiers ne pouvaient être portés à un rôle d'audition parce que le ministère du Revenu tardait à déposer dans les dossiers les documents prévus par la Loi sur le ministère du Revenu. Certains appels sommaires étaient en attente depuis près de deux ans et le greffier ne disposait d'aucun moyen légal pour forcer le ministère du

Revenu à agir plus rapidement. Après l'intervention du Protecteur du citoyen, des engagements ont été pris par le ministère du Revenu envers le juge en chef adjoint de la Cour du Québec pour qu'un nombre déterminé de dossiers soient complétés et inscrits chaque mois à un rôle d'audition.

Ce problème ne s'est présenté qu'à Montréal où la très grande majorité des appels sommaires de la province sont déposés.

Parmi les plaintes reçues cette année...

Refus du Ministère de rembourser les frais d'assignation d'un témoin

La plaignante, une dame de 65 ans, reçoit chez elle une convocation formelle de la Cour lui demandant de se présenter devant le tribunal pour témoigner dans une cause pénale. Le palais de justice est à plus de 60 kilomètres du domicile de la dame, l'audition se tient tôt en matinée et le seul autobus qui pourrait l'y conduire passe trop tard dans la journée. Pour arriver à temps, elle devra donc prendre un taxi et en avise le substitut du Procureur général affecté au dossier, lequel l'assure que ses frais lui seront remboursés.

À la date prévue, la dame se rend en taxi au palais de justice pour finalement apprendre que la cause est remise à une date ultérieure. Elle se présente tout de même au greffe de la Cour afin d'obtenir le remboursement de ses frais de transport, soit 65 $. Mais voilà qu'on lui offre de payer seulement une allocation de 12 cents du kilomètre parcouru. La plaignante refuse ce remboursement. Par la suite, d'autres démarches auprès du substitut du Procureur général ne lui donnent toujours pas satisfaction. Elle décide de faire appel au Protecteur du citoyen.

L'enquête de ce dernier a d'abord révélé que le calcul des frais dus à la dame est établi d'après le Règlement sur les indemnités payables aux témoins assignés devant les cours de justice. Ce règlement précise notamment que le témoin a droit au remboursement des frais de transport selon le mode le plus économique. Dans le cas qui nous préoccupe, le greffier refusait de rembourser les frais de taxi car, selon le règlement mentionné plus haut, la dame n'avait pas utilisé le mode de transport le plus économique. De plus, il n'avait pu obtenir du chauffeur de taxi un reçu jugé satisfaisant.

Quant au substitut du Procureur général, il avait tenté de contacter la plaignante par téléphone pour l'aviser que la cause était remise, mais il n'avait pu la rejoindre. Il a donc indiqué à la dame qu'il ne pouvait lui être d'aucun secours pour l'aider dans ses démarches.

De l'avis du Protecteur du citoyen, la dame devait être remboursée intégralement. D'une part, elle avait obtenu au préalable cette assurance du substitut du Procureur général. D'autre part, le transport par taxi s'était effectivement avéré le mode le plus économique dans les circonstances : en recourant aux transports publics,

la dame aurait dû partir la veille du jour où elle était convoquée. Elle aurait alors eu droit à une allocation de logement et de repas, en plus d'une indemnité plus élevée pour perte de temps. Enfin, le document présenté par la plaignante à titre de reçu constituait, selon le Protecteur du citoyen, une pièce justificative valable.

Pour toutes ces raisons, le Protecteur du citoyen recommanda au Ministère de payer à la plaignante les indemnités et allocations auxquelles elle avait droit.

Le résultat de l'intervention du Protecteur du citoyen

Le Ministère donna suite à cette recommandation et versa à la dame l'allocation de transport de 65 $ de même que l'indemnité de 10 $ à laquelle elle avait droit pour la perte de temps.

La pension alimentaire avait été versée trop vite

En vertu d'un jugement, un citoyen doit payer une pension alimentaire mensuelle de 333,33 $ à son ex-épouse. Éprouvant des difficultés à se faire payer la pension, cette ex-épouse a recours, en septembre 1987, aux services du Percepteur des pensions alimentaires du ministère de la Justice. Ce dernier, après avoir mis en demeure le débiteur, procède le mois suivant à une saisie de son salaire.

Toutefois, en novembre 1987, le débiteur alimentaire rencontre le percepteur et, dans un premier temps, acquitte le montant des arrérages. Dans un deuxième temps, il obtient que soient suspendues les procédures de saisie en ayant pris au préalable l'engagement de verser directement au percepteur à chaque mois le montant de la pension. À la même occasion, il informe celui-ci qu'il a entrepris des procédures en annulation de pension alimentaire et lui demande que soient retenus, et non distribués à son ex-épouse, les versements de pension alimentaire qu'il s'était engagé à verser directement au percepteur.

Conformément à son engagement, le débiteur a donc déposé régulièrement le montant de la pension alimentaire. Par ailleurs, en avril 1988, le tribunal compétent rendait un jugement à l'effet d'annuler son obligation alimentaire et ce, rétroactivement au mois d'octobre 1987. Or, les sommes qu'il avait déposées et qui étaient destinées au percepteur avaient été remises à son ex-épouse au fur et à mesure de leur réception. Il s'adressa alors au percepteur pour récupérer son argent, mais il essuya un refus. Estimant ne pas avoir à défrayer les honoraires d'un avocat pour récupérer ces sommes, il s'adressa au Protecteur du citoyen.

Notre enquête a permis de confirmer les allégations de ce citoyen et a démontré que le percepteur, de même que le centre de distribution du palais de justice concerné, avaient bel et bien reçu signification de la requête en annulation de pension alimentaire ainsi qu'une requête en opposition à la saisie du percepteur présentée par l'avocat du débiteur alimentaire.

Dans les circonstances, le Ministère se devait de retenir les sommes que déposait le débiteur jusqu'à ce que le tribunal se soit prononcé sur les procédures qu'il

avait entreprises. Le Protecteur du citoyen considéra que le Ministère avait causé un préjudice au plaignant et que celui-ci devait pouvoir récupérer les sommes versées indûment à son ex-épouse.

Le résultat de l'intervention du Protecteur du citoyen

Le Ministère a reconnu son erreur. Il a dédommagé le citoyen en cause en lui remboursant la somme de 1 000 $ remise par erreur à son ex-épouse auprès de laquelle le Ministère devait tenter par la suite de se faire rembourser.

Le mystère de l'homonyme

Le plaignant est titulaire d'une licence d'entrepreneur en construction délivrée à son nom par la Régie des entreprises de construction du Québec. Un jour, il reçoit la visite d'un huissier qui l'enjoint de payer la somme de 748 $, à défaut de quoi il exécutera un bref de saisie contre lui pour non-paiement d'une amende et des frais auxquels il a été condamné par jugement du tribunal.

Le plaignant ne comprend nullement ce qui se passe. Il contacte donc le Percepteur des amendes chargé de l'exécution du jugement au ministère de la Justice et apprend qu'effectivement, un jugement a été prononcé contre une personne du même nom que lui, pour une infraction à la Loi sur la qualification professionnelle des entrepreneurs en construction.

Selon le plaignant, il y a sûrement eu erreur sur la personne car il n'avait jamais effectué les travaux de peinture, d'électricité et de tuyauterie qu'on lui reprochait dans la plainte, d'autant plus qu'il n'œuvrait pas dans ce champ d'activité, étant spécialisé en excavation. De plus, il n'avait jamais habité à l'adresse mentionnée au dossier comme étant celle du contrevenant. Quant au Percepteur des amendes, il lui expliquait avoir entrepris des procédures d'exécution contre lui sur la base des informations fournies par la Régie des entreprises de construction.

Afin d'éviter la saisie et suivant le conseil que lui avait donné le Percepteur des amendes, le plaignant remit donc un chèque postdaté au huissier dans le but de pouvoir faire des démarches entre-temps pour clarifier la situation. C'est alors qu'il fait appel au Protecteur du citoyen.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé qu'il y avait bel et bien eu erreur sur la personne. En effet, la Régie des entreprises de construction avait intenté une poursuite pénale contre un individu ayant effectué des travaux sans être titulaire de la licence appropriée. Un jugement avait été prononcé par défaut et le contrevenant avait été condamné à payer une amende de 575 $ et les frais.

Le montant de la condamnation n'ayant pas été acquitté, le Percepteur des amendes avait tenté d'exécuter le jugement à l'adresse apparaissant au dossier mais ses démarches s'étaient avérées négatives car l'endroit était inhabité. Le Percepteur des amendes avait alors contacté la Régie des entreprises de construction pour obtenir une nouvelle adresse et après consultation de son fichier informa-

tisé, la Régie avait communiqué au Percepteur des amendes l'adresse du plaignant. C'est donc ici que les problèmes avaient débuté pour ce dernier. En effet, l'enquête a démontré que la Régie avait à son fichier des informations concernant le plaignant, de même que deux autres titulaires de licence du même nom. De plus, il s'est avéré que l'individu condamné n'avait pas de dossier à la Régie. Il y était également exact que c'était la Régie qui avait fourni les coordonnées du plaignant au Percepteur des amendes pour faciliter l'exécution du jugement.

Bien que l'enquête n'ait pas permis d'établir les éléments sur lesquels s'était appuyé un préposé de la Régie pour considérer que le plaignant était la personne recherchée, il n'en demeurait pas moins évident qu'il y avait eu erreur sur la personne du véritable contrevenant. La Régie se devait donc de rectifier les faits auprès du Percepteur des amendes afin que celui-ci mette fin aux procédures d'exécution entreprises contre le plaignant.

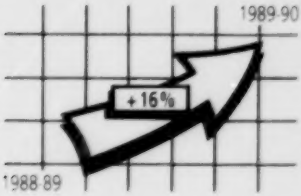
Le résultat de l'intervention du Protecteur du citoyen

Le Percepteur des amendes, une fois avisé de l'erreur par la Régie, demanda au huissier de remettre au plaignant le chèque postdaté qu'il avait en main. De son côté, la Régie poursuivit ses recherches pour retracer le contrevenant afin que le Percepteur des amendes puisse exécuter le jugement.

Le ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle (Aide sociale)

L'aide sociale est devenue la sécurité du revenu... et elle demeure la dernière ressource pour le minimum vital

Dans ce domaine tout particulièrement, la demande adressée au Protecteur du citoyen tient généralement de l'urgence: en fait, c'est un appel au secours pour une aide de dernier recours. Par-delà les montants en cause, la dignité des personnes et leurs droits fondamentaux sont tout aussi préoccupants. À ce sujet, il faut craindre une application trop restrictive des normes afin que chacun puisse accéder à sa pleine mesure d'aide.



Plaintes reçues
(faisant l'objet d'une enquête):
1 589

La valse-hésitation est liée à la nouvelle législation

Au mois d'août 1989 entrait en vigueur la nouvelle loi sur l'aide sociale maintenant connue sous le titre de Loi sur la sécurité du revenu. Depuis, nous observons dans nos interventions auprès du Ministère les conséquences de l'application de la nouvelle loi: beaucoup d'hésitations de la part des fonctionnaires qui l'appliquent, et des tâtonnements dans les interprétations données par les autorités du Ministère. Malheureusement, ces interprétations ne sont pas toujours cohérentes. La conversion des dossiers à la nouvelle loi, échelonnée du 1er août 1989 au 31 juillet 1990, ne se fait donc pas sans difficultés. Le Protecteur du citoyen tient cependant à préciser qu'en général les autorités du Ministère sont réceptives à ses suggestions pour corriger les lacunes découvertes lors de notre examen de dossiers.

Si nous soulignons ici la bonne collaboration du Ministère à l'égard des interventions du Protecteur du citoyen, nous devons aussi rappeler que celles-ci touchent des personnes qui demandent des prestations de dernier recours pour se procurer le minimum vital. Le caractère

urgent des dossiers requiert de notre part une très grande vigilance sur les délais que s'accorde le Ministère pour donner suite à nos interventions.

L'aide sociale et les visites à domicile

À plusieurs reprises, le Protecteur du citoyen a pris connaissance de situations où les visites de contrôle au domicile des bénéficiaires de l'aide sociale menaient à des décisions injustes envers ces derniers, décisions non fondées ou fondées sur des apparences. Nous pouvons donner ici l'exemple d'un cas où l'aide fut refusée sur la recommandation de l'agent visiteur pour le motif suivant : « trois visites, à la suite des informations obtenues, elle travaille ». En réalité, la dame était hospitalisée et l'information erronée provenait d'une personne rencontrée dans un corridor de l'immeuble. Par la suite, l'agent visiteur n'a d'ailleurs pas pu identifier cette personne ni confirmer qu'elle demeurait dans l'immeuble.

Considérant que des citoyens risquaient ainsi d'être lésés par l'imprécision des procédures de fonctionnement et par des écarts possibles à la Charte, le Protecteur du citoyen et la Commission des droits de la personne ont adressé conjointement au Ministre huit recommandations d'amélioration et de correction dans ce domaine. Les points soulevés étaient les suivants :

- Les visites à domicile doivent être effectuées avec le consentement libre et éclairé de la personne faisant l'objet de la visite.
- Afin d'assurer un consentement qui soit véritablement libre et éclairé, le Ministère doit prévoir des mesures précises. L'agent visiteur doit s'identifier, expliquer les buts de sa visite, mentionner s'il s'agit d'une visite effectuée à la suite d'une dénonciation, ou s'il y a d'autres raisons de croire que la visite est nécessaire ; il doit faire une mise en garde concernant les conséquences possibles de la visite (pénalités, coupures, etc.), et enfin, il doit indiquer à la personne qu'elle est en droit de refuser la visite et que le refus n'entraînera, en soi, aucune pénalité.
- Les vérifications auprès des tiers ne devraient s'effectuer qu'avec le consentement du prestataire. Si le prestataire refuse et que le dossier comporte des preuves évidentes de contradiction, il devrait être remis à des enquêteurs disposant des pouvoirs conférés par la Loi sur les commissions d'enquête.
- L'agent visiteur devrait être tenu de remettre au prestataire copie de ses déclarations écrites.
- Une lettre-sondage portant sur les questions liées au respect des droits des prestataires devrait être envoyée à chacun de ceux qui ont fait l'objet d'une visite à domicile. Cette lettre devrait être accompagnée d'une enveloppe de retour affranchie adressée à un service susceptible d'évaluer de façon impartiale le déroulement de la visite.

- Avant de réduire les prestations d'aide sociale, il faudrait qu'une tierce personne refasse l'examen du dossier.
- La personne qui a fait une demande d'aide sociale et à laquelle on refuse des prestations, ou encore le prestataire dont on a l'intention d'annuler, de suspendre ou de réduire les prestations, devrait recevoir un avis à cet effet, avis suffisamment explicite pour lui permettre de réagir.
- Afin de faire valoir son point de vue lors de l'examen de son dossier, le demandeur d'aide sociale ou le prestataire devrait avoir le droit de se faire accompagner d'un conseiller de son choix et avoir accès à son dossier.

Dans sa réponse, en décembre dernier, le Ministre a reconnu le bien-fondé de la presque totalité de ces recommandations. Cependant, sa lettre a incité le Protecteur du citoyen à revenir à la charge avec insistance, sur l'identification de l'agent visiteur (présentation d'une carte portant la mention claire du nom et de la fonction), sur la remise au prestataire lors de la visite de la copie de ses déclarations écrites, ainsi que sur les modalités de sondage (lettre expédiée par courrier et non remise au prestataire par l'agent visiteur).

Le dénuement total

Dans la Loi sur la sécurité du revenu, le Parlement a accordé au Ministre un pouvoir discrétionnaire pour verser des prestations à des personnes qui n'y auraient normalement pas droit mais qui, sans ce dernier recours, risqueraient de compromettre leur santé ou leur sécurité, ou encore de se retrouver dans le dénuement total.

Cependant, pour éviter que cette mesure d'exception devienne règle générale, une directive restrictive a été donnée. Cette directive a été si scrupuleusement suivie que très peu de personnes démunies ont pu bénéficier de cette mesure exceptionnelle.

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès du Ministre afin que soit assouplie la directive en cause. Par la suite, nous avons reçu, à des fins de consultation et de commentaires, le nouveau projet de directive. Nous avons alors constaté que celui-ci corrige les anomalies les plus criantes.

L'aide sociale et le programme des prêts et bourses

En juin 1989, le Protecteur du citoyen dénonçait, dans une lettre adressée au ministre de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle et au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science, les problèmes causés par l'absence de coordination entre la Loi sur la sécurité du revenu et le régime d'aide financière aux étudiants (il est également question de cette situation d'entre-deux chaises en introduction du présent rapport annuel).

La première incompatibilité entre ces deux lois affecte le conjoint de l'étudiant. Actuellement, si ce dernier ne peut subvenir à ses besoins, il n'est pas lui-même

admissible au régime des prêts et bourses. Par ailleurs, son statut de conjoint d'un étudiant l'empêche de toucher les prestations de l'aide sociale. Il est donc pressant que l'un ou l'autre des systèmes accueille les demandes du conjoint dans le besoin.

La seconde inadéquation frappe les étudiants qui sont inscrits à des cours de 6 à 12 crédits. Ils n'ont alors droit ni aux prêts et bourses (parce qu'ils ont moins de 12 crédits), ni à la sécurité du revenu (parce qu'ils ont plus de 6 crédits). Plusieurs n'ont alors d'autre choix que d'abandonner leurs études ou de réduire le nombre de cours suivis afin de se rendre admissibles aux prestations d'aide sociale. Il nous apparaît évident que ce ne sont pas là les retombées normales de politiques sociales : elles agissent à contre-courant de la formation et de l'autonomie des personnes.

L'allocation spéciale de 100 $ étendue aux cas de paraplégie fonctionnelle

La Loi sur la sécurité du revenu accorde actuellement une allocation mensuelle de 100 $ aux personnes atteintes de paraplégie. Considérant que différents handicaps et maladies conduisent exactement aux mêmes limitations fonctionnelles, le Protecteur du citoyen propose que les mêmes bénéfices soient accordés à des personnes, qui, sans être paraplégiques, présentent des limitations fonctionnelles semblables. Les cas assimilables à la paraplégie feraient évidemment l'objet d'une liste précise qui permettrait de fixer des balises. Toutefois, la « paraplégie fonctionnelle » serait ainsi reconnue, ce qui permettrait une distribution équitable d'un supplément aux personnes partageant, à toutes fins pratiques, les mêmes contraintes.

Parmi les plaintes reçues cette année...

Quand on est bénéficiaire d'aide sociale, s'acheter une voiture n'est pas une mince affaire

Le plaignant, bénéficiaire d'aide sociale, a acheté une voiture usagée pour laquelle il doit verser au vendeur 203 $ par mois.

Le Centre Travail-Québec informé de cette transaction estime que ce citoyen contrevient à la loi en utilisant ses prestations à des fins autres que celles pour lesquelles l'aide sociale est versée, soit, les besoins en nourriture, vêtements et habitation. En conséquence, le Centre Travail-Québec décide de diminuer le chèque du plaignant d'un montant de 167 $ par mois et lui réclame quatre mois de trop-payé, l'achat de l'automobile ayant été effectué quatre mois auparavant.

Le plaignant, s'estimant lésé, demande au Bureau régional de réviser la décision. Étant d'origine étrangère, il a de la difficulté à s'exprimer en français et en anglais. Il demande donc à son cousin de l'accompagner dans ses démarches et d'agir à titre d'interprète. La demande de révision est rejetée pour le motif que le délai

de révision est expiré. Devant ce refus, le plaignant fait appel au Protecteur du citoyen.

L'enquête menée par le Protecteur du citoyen a révélé que le Centre Travail-Québec justifiait la diminution des prestations d'aide sociale en se fondant sur une décision de la Commission des affaires sociales. Dans cette décision, la Commission avait réduit l'allocation du bénéficiaire parce qu'il avait utilisé ses prestations pour l'achat d'une voiture.

Cependant, une étude de la jurisprudence de la Commission et une analyse détaillée de la décision sur laquelle s'appuyait le Centre Travail-Québec nous apprit que si la Commission, dans le cas cité en exemple, avait sévi, c'était parce que l'individu avait acheté une deuxième voiture alors qu'il en possédait déjà une. Or, cette situation ne s'appliquait pas à celle de notre plaignant puisque ce dernier avait acheté une nouvelle voiture usagée en échange de son ancien véhicule. Il était donc propriétaire d'une seule automobile.

Selon le Protecteur du citoyen, la décision du Centre Travail-Québec était contraire à l'interprétation que l'on devait faire de l'ancienne loi sur l'aide sociale. De l'avis du Protecteur du citoyen, le plaignant pouvait acquérir un véhicule sans subir de sanction. L'aide sociale affectée au paiement d'une voiture dont la valeur n'enlevait pas au bénéficiaire ses prestations d'aide sociale ne devait pas être considérée comme utilisée à des fins prohibées.

Le résultat de l'intervention du Protecteur du citoyen

Le Centre Travail-Québec demanda finalement un avis à la direction régionale qui, après une étude du dossier, exigea une correction. Le plaignant reçut en rétroactivité un montant de 2 004 $ couvrant la diminution d'aide sociale qui lui avait été imposée.

Pas d'argent pour sa famille parce qu'elle étudie

La conjointe du plaignant étudie à temps plein au C.E.G.E.P., ce qui exclut sa famille du régime de l'aide sociale. La dame a reçu un premier versement d'aide financière en vertu du régime de prêts et bourses mais ce montant est épuisé dès le mois d'octobre et elle attend une deuxième tranche de son prêt en novembre. La famille compte quatre enfants dont deux sont d'âge préscolaire et elle se retrouve devant un risque de dénuement total, ce que refuse de constater le directeur adjoint du Bureau régional.

L'enquête du Protecteur du citoyen a démontré que le régime des prêts et bourses ne considérait pas les besoins du conjoint inactif et de la famille. Ce qui avait pour résultat ici que cette famille de six personnes recevait beaucoup moins d'argent cette année que lorsqu'elle était bénéficiaire d'aide sociale. Par ailleurs, le montant normalement versé le premier novembre par les Prêts et Bourses était en retard pour des raisons hors du contrôle de l'étudiante. La famille comptait

trois personnes souffrant de diabète et nécessitant une diète spéciale qu'elle n'avait pas les moyens de payer. Le plaignant avait besoin de médicaments, le loyer était impayé et les dettes s'accumulaient. La demande faite en vertu de l'article 25 de la Loi sur la sécurité du revenu pour le dénuement total avait effectivement été rejetée par le Bureau régional malgré un dossier l'appuyant de la part du Centre Travail-Québec local.

Ce cas n'avait jamais été soumis au comité aviseur contrairement à ce qui était prévu par directive. Le directeur régional adjoint jugeant suffisants les moyens dont disposait la famille, refusait de présenter le dossier au comité aviseur.

Le Protecteur du citoyen fut d'avis que ce dossier devait au moins être étudié par le comité aviseur même si la décision finale revenait au directeur régional.

Une carte-médicaments devait être émise par le ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle pour éviter de mettre en danger la santé des personnes malades dans cette famille. D'autre part, le dénuement total aurait pu s'apprécier au moment où la demande avait été effectuée. De plus, le comité aviseur aurait eu avantage à connaître tous les détails pertinents au dossier qu'il allait étudier.

Le résultat de l'intervention du Protecteur du citoyen

Le comité aviseur a commencé par rejeter la demande puis a reconsidéré sa décision à la suite de renseignements supplémentaires fournis par le Protecteur du citoyen. Le plaignant et sa famille ont reçu 350 $ couvrant le loyer ainsi qu'une carte-médicaments valide pour le mois de novembre, période durant laquelle la famille avait besoin d'aide.

Pour une personne handicapée, rénover sa maison peut devenir tout un problème

La plaignante, bénéficiaire de la sécurité du revenu, est handicapée (sclérose en plaques), et doit se déplacer en chaise roulante. Sa résidence, récemment modifiée pour faciliter ses déplacements sur les deux étages, a été réévaluée de façon à tenir compte de la plus-value résultant des modifications, ce qui a eu pour effet d'entraîner une réduction de ses prestations de 330 $ par mois.

L'évaluation foncière de cette résidence, à la suite des rénovations, est passée de 44 500 $ à 76 500 $. Or, la valeur maximum d'une propriété pour une bénéficiaire de la sécurité du revenu est fixée à 60 000 $.

Malgré nos tentatives, le Bureau local considère qu'il s'agit d'un montant qui ne peut être considéré comme biens exclus.

L'enquête du Protecteur du citoyen a d'abord révélé qu'en 1988, cette résidence était évaluée à 43 200 $, donc en deçà du maximum établi à 50 000 $ jusqu'au 1er août 1989.

Les améliorations ont fait partie d'un plan de service de l'Office des personnes handicapées du Québec et les modifications principales ont porté sur l'installation de rampes spéciales, portes, fondations, ascenseur, agrandissement de la maison (occupée par la plaignante et ses deux enfants), une deuxième salle de bain, etc.

À la suite des travaux, la propriété fut réévaluée à plus de 75 000 $, soit 15 000 $ de plus que le plafond établi par le ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle pour la fixation des montants de prestations d'aide sociale. D'où un calcul du Ministère portant les sommes allouées à la plaignante de 743 $ à 413 $.

Au stade initial de notre démarche au Centre Travail-Québec, l'agent assigné à ce dossier avait déjà transmis l'avis de réduction applicable en décembre 1989. On considérait que les améliorations à la propriété avaient augmenté la valeur de celle-ci et on ne tenait pas compte que les rénovations correspondaient aux équipements adaptés aux besoins d'une personne souffrant de limitations fonctionnelles et donc exclus aux fins du calcul de la prestation.

À notre avis, l'interprétation donnée par le Bureau local était trop restrictive. La nouvelle loi sur la sécurité du revenu tient compte des équipements adaptés. Nous avons axé notre démarche dans ce sens.

Le résultat de l'intervention du Protecteur du citoyen

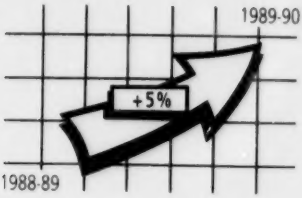
À notre demande, le Bureau sollicita des clarifications auprès de la direction générale considérant qu'il s'agissait en fait de réparations qui augmentaient la valeur de la propriété, mais étaient surtout destinées à l'amélioration des conditions de vie d'une personne handicapée.

La décision fut rendue promptement. Aux fins du calcul de l'aide sociale, la valeur de la propriété de la plaignante fut ramenée à 43 200 $, soit la valeur antérieure aux modifications, et on permit ainsi à la dame de ne pas subir une réduction de ses prestations.

Le ministère du Revenu

Un précurseur?

Le ministère du Revenu a, entre autres, l'ingrate mission de parler de fiscalité à une population que cela empoisonne. Pour témoigner de sa volonté de développer des relations harmonieuses avec les citoyens, il a mis à leur disposition un nouveau bureau des plaintes. Cependant, lorsqu'il doit recouvrer bon nombre de comptes restés flottants, on se doit de constater qu'il n'y met pas toujours les gants.



Plaintes reçues
(faisant l'objet d'une enquête):
458

En décembre 1989 était annoncée la création du Bureau des plaintes du ministère du Revenu, de même que la signature d'un protocole d'entente entre ce Ministère et le Protecteur du citoyen.

L'établissement d'un bureau des plaintes vient consacrer de façon tangible la volonté maintes fois exprimée par le Ministère d'améliorer ses relations avec ses différentes clientèles. Nous avons déjà souligné l'importance de cette initiative dans l'introduction du présent rapport annuel. Toutefois, nous voulons répéter ici que le Protecteur du citoyen se réjouit de l'implantation d'une telle structure. L'instauration de structures facilitant l'accès des citoyens aux services de l'État témoigne de la volonté des ministères et des organismes gouvernementaux de prendre en charge la qualité de leurs rapports avec le public. Le Bureau des plaintes récemment créé s'inscrit dans cette démarche.

Le second événement à souligner est la signature du protocole d'entente entre le Ministère et notre Bureau, protocole portant sur les aspects techniques de la relation entre nos deux organismes. Il y est notamment question de dispositions administratives susceptibles d'assurer la qualité des interventions du Protecteur du citoyen dans le respect de la confidentialité des renseignements fiscaux. Toute justifiée que soit une telle entente, il

apparaît dès à présent que le nouveau texte n'est et ne sera pas la solution parfaite aux problèmes que nous rencontrons dans le cadre de nos enquêtes, à savoir l'accès aux personnes et aux documents. La recherche d'une solution efficace commande, de l'avis même de plusieurs personnes avec lesquelles nous avons discuté au Ministère, des modifications à la Loi sur le ministère du Revenu de façon à dissiper toute divergence d'opinion sur l'étendue du pouvoir du Protecteur du citoyen d'accéder aux renseignements obtenus dans l'application d'une loi fiscale.

Il faudrait rajuster le ton du Service de la perception

La Direction de la perception est, comme son nom l'indique, chargée de recouvrer les créances fiscales dues. Sa clientèle, on peut l'imaginer facilement, agit le plus souvent à l'encontre des règles établies, que ce soit de bonne ou de mauvaise foi. Dans un système où il revient aux citoyens de verser à l'État ce qu'ils lui doivent, il est compréhensible que la Direction de la perception dispose de moyens légaux pour recouvrer ce qui lui est dû. Mais cette situation ne doit pas, selon nous, justifier quelque abus que ce soit.

Quand on s'attaque directement au portefeuille des gens, il est certain qu'ils ont fondamentalement l'impression d'être lésés dans leurs droits. On constate en général toutefois que les frustrations ressenties découlent du fait que ces mêmes personnes ont oublié l'obligation que leur impose la loi de payer ce qui est dû à l'État; le ministère du Revenu, quant à lui, ne fait qu'exercer des recours prévus par la loi pour récupérer ce qui lui revient. Voilà pourquoi, bon an mal an, beaucoup de plaintes formulées à l'endroit du Ministère se terminent par des explications sur l'obligation de payer une cotisation émise, qu'on la conteste ou non, et sur le droit du Ministère d'exercer les recours appropriés.

En revanche, depuis quelque temps déjà, nous nous interrogeons sur la façon d'agir de certains agents de perception envers les débiteurs du Ministère. Les attitudes qu'on nous rapporte décourageraient les meilleures volontés du monde! Mais faire la preuve d'un ton arrogant, d'une attitude intransigeante ou d'une conduite déplacée s'avère parfois très difficile. Comment dire d'autre part la frustration, l'humiliation et le découragement que ressent la clientèle? L'impression désagréable éprouvée à l'analyse des dossiers a néanmoins suffi pour que nous tentions quelque action.

Ainsi, au mois d'avril 1989, nous rencontrions les plus hautes autorités de la direction concernée, dans le but de les sensibiliser à la situation. Nous avons eu le sentiment que nos propos étaient accueillis avec beaucoup de scepticisme. Pourtant, force nous est de constater que l'accueil réservé par les agents de perception aux contribuables fait encore trop souvent l'objet de doléances.

Il semble bien y avoir là un certain écart entre, d'une part, le discours public du Ministère et l'accent qu'il met sur l'approche humanitaire et l'amélioration des relations avec ses clientèles et, la réalité d'autre part. Il s'agit sans doute beaucoup plus d'un changement de mentalité à effectuer chez certains fonctionnaires

que d'un mécanisme à revoir. Il nous semble qu'une attention sérieuse devrait être apportée à cette question, surtout dans une optique générale d'amélioration des rapports avec la clientèle. Nous sommes convaincus, en effet, que le Ministère peut être à la fois ferme et humain dans son travail de recouvrement.

Le recouvrement de la taxe de vente payable sur l'achat de biens mobiliers en Ontario par des résidants du Québec

Le ministère du Revenu, qui a le mandat de veiller à l'application des lois fiscales, peut créer des programmes pour recouvrer les sommes qui sont dues en vertu de telles lois. Personne ne peut l'en blâmer.

Or, dans les mois qui ont précédé la rédaction de ce rapport, le Protecteur du citoyen a été informé que le bureau de Montréal du Ministère, à l'aide de renseignements obtenus du gouvernement ontarien, avait effectivement mis sur pied un programme de recouvrement de la taxe de vente non payée par des résidants du Québec qui avaient acheté des biens mobiliers en Ontario à des fins de consommation ou d'usage au Québec.

Partant des renseignements obtenus de la province voisine, les fonctionnaires du Québec ont expédié à tous les citoyens soupçonnés d'avoir acheté en Ontario des biens mobiliers pour usage ou consommation au Québec, sans en avoir payé la taxe au Québec, une lettre leur rappelant l'obligation de l'article 7 de la Loi concernant l'impôt sur la vente en détail et demandant à ceux et celles qui ne l'avaient pas fait de faire parvenir un montant précis de droits (9% de la valeur du bien) au Ministère. Cette lettre ne disait rien de l'obligation de payer des intérêts.

Pour ceux et celles qui ne répondaient pas à cette première lettre, une seconde était envoyée. Cette dernière, toutefois, disait ceci: «Si nous ne recevons pas la somme demandée dans les 30 jours, nous devrons appliquer les dispositions de l'article 25 de la Loi sur le ministère du Revenu et vous adresser un avis de cotisation pour les taxes, les intérêts et les pénalités découlant de cette transaction. C'est pourquoi nous vous incitons fortement à nous faire parvenir cette somme sans tarder».

C'était donc laisser croire que, sur paiement des seuls droits réclamés, le Ministère fermerait son dossier sans réclamer les intérêts que ces droits avaient rapportés en vertu de la loi, ce qui était pourtant son intention. Ceci empêchait du même coup les personnes concernées de se poser des questions sur ce montant supplémentaire, qui lui aussi portait intérêt.

Par ailleurs, pour faciliter le calcul des intérêts dans les cas précités, les fonctionnaires ont aussi commencé le calcul à la date d'achat du bien telle qu'elle avait été établie et transmise par le gouvernement de l'Ontario. Pourtant, l'article 7 applicable stipule clairement que la taxe doit être payée «à la date où commence l'usage ou la consommation au Québec». Il y avait donc là une autre source de lésion possible.

Évidemment, des représentations ont été faites auprès des autorités concernées pour corriger l'information véhiculée et pour rectifier le calcul des intérêts et le rendre conforme aux dispositions de la loi.

Il n'en reste pas moins qu'il est tout à fait inadmissible qu'un organisme chargé de l'application de lois agisse de la sorte, en ne tenant pas compte de la teneur précise des dispositions législatives qu'il veut appliquer ou en créant de la confusion autour de ce qu'il veut faire respecter. C'est, selon nous, une question de respect de la tâche à accomplir, une question de respect de la population à servir.

Parmi les plaintes reçues cette année...

Les cas suivants viennent illustrer tout particulièrement les problèmes décrits au niveau de la Direction de la perception.

Une saisie inattendue

En 1988, le plaignant doit de l'argent au ministère du Revenu pour des soldes d'impôts des années antérieures. Toutefois, avec l'aide du Protecteur du citoyen, il conclut finalement, en septembre 1989, une entente de paiement qui tient compte de sa capacité de payer.

Au cours de la période couverte par cette entente, il apprend cependant que le Ministère a saisi son compte de banque et s'apprête également à saisir son salaire. Devant ces faits, il s'adresse de nouveau au Bureau du Protecteur du citoyen.

L'enquête du Protecteur du citoyen a d'abord porté sur l'entente convenue entre le plaignant et le Ministère. En substance, cette entente prévoyait la transmission de 12 chèques encaissables d'octobre 1988 à juillet 1989 payant ainsi un peu plus de la moitié de sa dette. De plus, l'entente obligeait l'épouse du plaignant à affecter au paiement de la dette de son mari des remboursements d'impôts qu'elle attendait des gouvernements fédéral et provincial. Le plaignant devait aussi transmettre au Ministère sa déclaration des revenus 1988 avant le 30 avril 1989, en payant sur production tout solde d'impôt estimé. Par contre, le solde total de la dette devenait dû et exigible si le plaignant vendait la maison mentionnée dans l'entente. Enfin, s'il restait un solde à payer en juillet 1989, le plaignant s'engageait à payer, à cette date, le solde dû en un seul versement.

Or, ce citoyen a tout fait pour que sa dette soit totalement acquittée en juillet 1989. Il a respecté à la lettre l'entente conclue. En effet, il a expédié sa déclaration d'impôt 1988, le 29 avril 1989, en acquittant sur production le solde d'impôt qu'il avait estimé devoir payer. Son chèque avait d'ailleurs été encaissé par le Ministère le 10 mai 1989. Quant aux remboursements que son épouse avait reçus, ils n'étaient que partiels par rapport à ce qu'elle croyait avoir droit. Le plaignant les avait donc déposés dans un compte spécial (afin de ne pas y toucher), ne croyant pas être obligé de les transmettre avant le 13 juillet 1989 et espérant que d'ici

là les démarches que sa conjointe avait entreprises (opposition) lui mériteraient des remboursements additionnels.

Pour sa part, la Direction de la perception du Ministère, avait appris que l'épouse avait touché certains montants d'argent du fédéral et du provincial. Toutefois, n'ayant pas reçu ces sommes du plaignant et n'ayant pas eu en sa possession, au 30 avril 1989, la déclaration d'impôt 1988 de ce dernier, la Direction de la perception conclut à un bris d'entente (le Ministère avait reçu la déclaration mais la direction concernée l'ignorait). Ainsi, sans plus de vérification, sans avoir communiqué avec son débiteur, le Ministère décida de pratiquer des saisies contre le plaignant.

Nous ne comprenions pas que le Ministère, avant d'entreprendre des actions aussi lourdes que des saisies, n'ait pas au moins communiqué avec le plaignant. Il aurait ainsi pu se rendre compte qu'il n'y avait pas de bris d'entente comme il le supposait. Son action semblait injuste dans le contexte, ce à quoi le Ministère rétorqua que beaucoup de personnes essayaient de ne pas payer ce qu'elles devaient et que le plaignant était vraisemblablement de ce nombre.

Le résultat de l'intervention du Protecteur du citoyen

À la suite de notre intervention, le Ministère consentit à suspendre l'effet de ses saisies.

La bonne foi difficile à prouver

Pour les années d'imposition 1986, 1987, et 1988, la plaignante avait laissé s'accumuler des soldes d'impôts. Quand la Direction de la perception du ministère du Revenu commença à s'occuper de son dossier en février 1989, sa dette s'élevait à un peu plus de 5 000 $. Elle fut mise en demeure de payer.

Quelques jours après cette mise en demeure, la plaignante, ayant pris connaissance de son obligation de payer, expédia au Ministère, avec son budget mensuel, une série de chèques de 200 $ encaissables tous les mois, plus un engagement à affecter son remboursement d'impôt fédéral 1988 au paiement de sa dette. Cette offre couvrait la totalité de ce qu'elle devait.

Après avoir encaissé les deux premiers chèques, l'agent de perception signifia à la dame que son offre n'était pas acceptable. Il lui retourna le reste de la série de chèques et lui dit qu'il fallait discuter des modalités de paiement acceptables. Le même agent lui suggéra d'essayer d'obtenir un emprunt. Elle contacta son gérant de banque, mais essuya un refus. Le Ministère, qui se fit confirmer cette impossibilité de crédit, jugea que la plaignante refusait de collaborer et saisit son salaire. La dame demanda alors l'aide du Protecteur du citoyen.

Le Protecteur du citoyen constata lors de son enquête que la plaignante avait au cours des mêmes années, reçu des remboursements du ministère du Revenu

fédéral et qu'elle ne les avait pas versés au ministère du Revenu du Québec. Ce dernier en était arrivé, de ce fait, à la conclusion qu'elle ne voulait pas collaborer. Peu importe ce qu'elle avait fait pour essayer d'acquitter ce qu'elle devait, elle ne payait pas et les saisies devaient être maintenues.

La seule question que nous avons alors posée aux gens de la Direction de la perception fut la suivante : « Comment la plaignante aurait-elle pu collaborer mieux qu'elle ne l'a fait ? »

La seule réponse obtenue a été qu'elle devait payer !

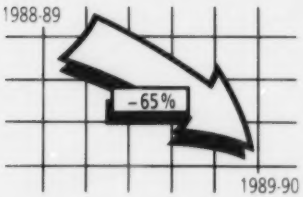
Le résultat de l'intervention du Protecteur du citoyen

À la suite de notre intervention, le Ministère reconnut finalement qu'il n'avait pas agi correctement envers notre plaignante. Une entente a d'ailleurs été conclue et les saisies pratiquées contre elle ont été levées.

Le ministère de la Santé et des Services sociaux
Le Secrétariat à l'adoption internationale

Et l'enfant?

Il ne faudrait pas oublier qu'en matière d'adoption internationale, la loi, le Ministère, les organismes intermédiaires, les autorités étrangères, les accords entre les pays, les formalités administratives et toutes les précautions prises et reprises ne doivent jamais faire perdre de vue le plus important: l'intérêt de l'enfant.

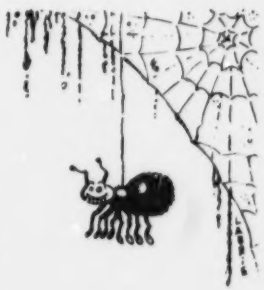


Plaintes reçues
(faisant l'objet d'une enquête):
15

À notre avis: à vouloir être trop prudent, on devient inefficace...

La loi québécoise qui régit l'adoption internationale veut être sévère et vigilante pour éviter les situations d'abus et de fraudes, pour respecter la culture et le système juridique des pays de jumelage, et finalement pour opérer une sélection rigoureuse des futurs adoptants. Cette rigueur a pour mission première de réussir le plus souvent possible à mener des enfants étrangers légalement adoptables auprès de parents québécois reconnus aptes et accueillants, ayant acquitté des frais normaux et connu des délais d'attente convenables. L'objectif primordial demeure toutefois le mieux-être de l'enfant, cet acteur central autour duquel l'édifice de l'adoption internationale s'est bâti.

Une prudence extrême dans l'application des règlements a engendré des délais interminables. Le manque de souplesse et d'ouverture des fonctionnaires dans les procédures, de même que la lourdeur des contrôles ont eu pour effet de creuser une distance supplémentaire entre enfants et parents qui attendent. De façon générale, nous pouvons faire observer au Ministère que la volonté outrancière de respecter les règles établies a dressé des barrages administratifs entre adultes et orphelins désireux de constituer une famille.



Les plaintes reçues par le Protecteur du citoyen mettent en lumière les longues années de formalités auxquelles sont soumis parents et enfants. L'attente excessive imprègne les dossiers de sentiments d'inquiétude et devrait justifier pleinement une remise en question des méthodes et de la loi en vigueur.

Pour ce qui est du fonctionnement quotidien, nous avons reçu de nombreuses plaintes relatives au retard des fonctionnaires à retourner les appels comme à répondre aux lettres. Nous avons nous-mêmes constaté ces failles que nous jugeons inacceptables de la part d'un organisme public. Le Protecteur du citoyen a sensibilisé les autorités du Secrétariat à l'adoption internationale à cette question mais les améliorations tardent.

Par-delà ces considérations, nous serions favorables à une modification substantielle du rôle que le Secrétariat s'est en partie donné, et que la loi actuelle encourage. La réorientation souhaitée pourrait donner une importance moindre aux activités de contrôle, au profit des fonctions de service. Cette proposition dépasse de beaucoup les prescriptions législatives et touche davantage les attitudes des personnes en poste, que ce soit dans leur conception du service à la clientèle ou dans leur recherche d'enfants à adopter.

Nous avons été informés qu'une révision en profondeur des dispositions législatives en matière d'adoption internationale était présentement à l'étude et qu'elle engagerait plusieurs ministères. Nous espérons qu'elle conduira à une ouverture plus grande du régime qui, actuellement, ne facilite guère les initiatives des adoptants et des fonctionnaires. Le Protecteur du citoyen tient à assurer le Ministère de son entière collaboration dans ce projet.

La suite du dossier «Les Enfants de l'Arc-en-ciel»

Dans son rapport annuel de l'an dernier, le Protecteur du citoyen faisait état des difficultés rencontrées par des candidats adoptants dont la demande d'adoption avait été prise en charge par l'organisme «Les Enfants de l'Arc-en-ciel». Celui-ci, comme c'est souvent le cas, jouait le rôle d'intermédiaire entre le Secrétariat à l'adoption internationale et les parents. Exception à la règle, «Les Enfants de l'Arc-en-ciel» n'était nullement accrédité par le Ministère mais traitait les demandes comme s'il l'avait été et avec l'assentiment du Secrétariat. Plus tard, une enquête a conduit les policiers à porter des accusations de fraude contre les dirigeants de l'organisme, fraudes qui se sont finalement soldées par une faillite engendrant des pertes financières importantes pour les couples clients.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen dans cette affaire, des mesures de compensation et d'indemnisation ont été promises par la Ministre de l'époque.

Nous avons dû, cette année encore, intervenir à plusieurs reprises dans le dossier. Les versements attendus par les parents se sont fait attendre et, au moment d'écrire ces lignes, certains dossiers font l'objet de délais difficilement acceptables.

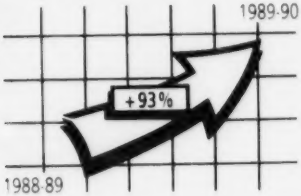
De plus, la reprise en main des dossiers par le Secrétariat n'a pas donné lieu à tous les jumelages souhaités.

Quoique conscients du fait que plusieurs contraintes extérieures au Québec interviennent dans une adoption internationale, nous nous expliquons mal que plusieurs demandes d'adoption n'aient pas encore fait l'objet de proposition un an et demi après que le Secrétariat s'en soit chargé. Seule une intervention énergique et radicale peut mener à des résultats. Ainsi, même si de façon générale nous comprenons la directive selon laquelle le dossier d'un adoptant est mis en attente pour un seul pays à la fois, nous sommes d'avis que le contexte très particulier lié à la faillite de l'organisme « Les Enfants de l'Arc-en-ciel » nécessiterait cette fois-ci la transgression de la directive habituelle. Les dossiers devraient donc être expédiés simultanément dans plus d'un pays.

Le ministère de la Sécurité publique

Hausse spectaculaire, cette année, des plaintes provenant du milieu carcéral. La surpopulation est à l'avant-plan.

Depuis plusieurs années, le ministère de la Sécurité publique doit composer avec certaines situations qui affectent directement les conditions de vie des prévenus et des détenus. Aussi, le Protecteur du citoyen est intervenu à maintes reprises pour faire respecter les droits des personnes incarcérées.



Plaintes reçues
(faisant l'objet d'une enquête):
1 251

Précisons en tout premier lieu que les difficultés rencontrées sont multiples et variées. D'aucuns sont carrément des problèmes individuels, d'autres sont à portée collective, c'est-à-dire qu'il faut les aborder avec une approche systémique.

Le Protecteur du citoyen a également constaté que depuis quelques années, certains problèmes reviennent tels les mesures disciplinaires déguisées en régimes de vie, l'hygiène, le transférement et évidemment, la surpopulation carcérale.

La surpopulation carcérale et ses effets

Le phénomène de la surpopulation carcérale n'a cessé de croître au cours des dernières années. Ce phénomène est particulièrement aigu dans la région de Montréal et a pour effet de provoquer un refoulement de la population carcérale dans les centres de détention situés en régions. De plus, afin de désengorger le centre de prévention de Montréal, une partie de sa clientèle a été transférée dans une aile du centre de détention de Montréal. Cette aile était devenue disponible à la suite d'une relocalisation de détenus au pavillon B-16 de Laval. Malgré l'effort ainsi consenti pour désengorger le centre de prévention de Montréal, ce dernier a connu, quelques semaines après l'ouverture du pavillon, de sérieux problèmes de surpopulation.

La Direction générale des services correctionnels du Ministère nous informait, en février 1990, qu'il y avait 2 737 places disponibles pour les prévenus et les détenus dans tout le réseau. Or, le nombre moyen de personnes inscrites en détention était de 4 210 en 1988-1989.

La surpopulation carcérale a aussi des incidences sur l'application de la loi et de la réglementation. En effet, le Protecteur du citoyen a constaté que les autorités de certains centres de détention ont adopté des pratiques administratives qui ne respectent pas toujours l'esprit de la loi et de la réglementation.

Le transfèrement

De nombreux cas de transfèrement d'individus d'un centre à un autre nous ont été signalés. Ces transferts font en sorte que les membres des familles des personnes incarcérées ne peuvent que difficilement les visiter et doivent souvent assumer des frais d'appels interurbains. Ils sont aussi dans l'impossibilité de bénéficier d'une véritable réinsertion sociale dans leur milieu d'origine, malgré les ententes intervenues entre les établissements. D'autres genres de lésions ont été portés à notre attention telles les pertes totales ou partielles du droit à l'heure de sortie extérieure, la perte d'objets. Par ailleurs, il arrive que les détenus sous protection soient blessés parce que le secteur réservé aux cas de détenus requérant une protection spéciale n'est pas en mesure de les accueillir tous à la fois.

L'hygiène

La vétusté de certains établissements, conjuguée au phénomène de la surpopulation, contribue à la détérioration des conditions de vie des personnes incarcérées. Les règles élémentaires d'hygiène ne sont pas toujours respectées ; les prévenus et les détenus doivent parfois vivre dans l'insalubrité (aménagement de cellules de fortune, absence de toilettes, présence de rats).

Signalons toutefois que le Ministère a, dans bon nombre de cas soulevés, apporté les correctifs qui s'imposaient.

Les régimes de vie

Les régimes de vie sont fort disparates d'un centre à l'autre. Nous croyons que les régimes de vie doivent refléter adéquatement les particularités régionales de chaque centre de détention. Toutefois, nous sommes d'avis qu'il faudrait les structurer davantage d'un centre à l'autre pour faire en sorte qu'ils servent, entre autres, au classement et être assurés qu'il ne s'agit pas de discipline déguisée, d'autant plus que ce n'est pas prévu par règlement.

Le Ministère a informé le Protecteur du citoyen qu'il travaille à l'élaboration d'un projet-pilote portant sur les régimes de vie. Ce projet sera expérimenté dans un centre. Si l'expérience s'avère concluante, il pourrait s'appliquer dans les établissements où des lacunes ont été ou pourraient être constatées.

L'isolement préventif

L'année dernière, le Protecteur du citoyen dénonçait le fait que, dans un centre de détention, des détenus, soupçonnés de transporter de la drogue au retour d'une absence temporaire, avaient eu à subir des périodes de réclusion de 72 heures. Cette mesure d'isolement préventif ne respectait pas la réglementation en vigueur.

Cette année encore, le Protecteur du citoyen a constaté que d'autres centres utilisaient cette pratique. Dans son précédent rapport annuel, le Protecteur du citoyen avait demandé de modifier la réglementation afin de tenir compte de cette pratique administrative ou encore d'abandonner cette façon de faire. À la suite de notre intervention, le Ministère a opté pour un projet de modification réglementaire qui devrait être soumis pour adoption à l'automne 1990.

Les cas de maladies contagieuses

La Charte québécoise des droits et libertés de la personne donne le droit à des individus dont l'intégrité physique est atteinte d'être soumis à un régime distinct.

Dans son rapport annuel 1988-1989, le Protecteur du citoyen exposait les difficultés que vivent les personnes incarcérées aux prises avec le virus HIV et l'hépatite B. Le problème soulevé porte principalement sur le classement de ces personnes qui doivent actuellement accepter d'être classées à l'infirmerie ou ailleurs, en ségrégation, sans pouvoir bénéficier des avantages de régimes de vie réguliers. Au tout début de 1989, un comité spécial a été chargé d'élaborer une politique concernant toutes les personnes atteintes d'une maladie infectieuse. Ce comité était formé de professionnels de la santé, et d'employés du Ministère. Plusieurs rencontres ont eu lieu depuis sans aboutir encore à des solutions concrètes. Le Protecteur du citoyen attend donc toujours de prendre connaissance du rapport de ce comité pour pouvoir formuler les commentaires ou recommandations qui pourraient s'imposer dans les circonstances.

L'utilisation de contraintes physiques

En cours d'année, des représentants du Protecteur du citoyen ont observé que des détenus et des prévenus dont les antécédents judiciaires étaient plus lourds, étaient susceptibles de passer l'heure de sortie réglementaire menottes aux mains et chaînes aux pieds. Le Protecteur du citoyen est d'avis que cette pratique va à l'encontre du Règlement sur les établissements de détention qui permet à une personne incarcérée de prendre au moins une heure de promenade ou d'exercices physiques en plein air. Le Ministère a été invité à revoir cette pratique.

D'autres situations à corriger

Réaménagements physiques de certaines bâtisses

Au cours de l'année, les représentants du Protecteur du citoyen ont eu à visiter un local où sont logés les prévenus qui doivent comparaître au principal palais de justice du district judiciaire en cause. Le local est situé dans le garage du palais. Des cellules de fortune y sont aménagées avec une seule toilette qui ne permet aucune intimité. Lorsqu'en hiver on ouvre la porte du garage pour laisser entrer les fourgons cellulaires, les cellules situées à proximité de l'espace réservé aux fourgons sont immédiatement refroidies. Les installations de ventilation pour évacuer les gaz carboniques sont inadéquates puisqu'elles sont situées directement au-dessus des portes du garage. L'endroit réservé aux prévenus pour consulter leurs avocats ne garantit aucune confidentialité et les escaliers qui mènent du garage au palais de justice ne sont pas sécuritaires.

Nous avons décrit cette situation à la Direction générale des services correctionnels du ministère de la Sécurité publique. Le Protecteur du citoyen a été avisé que le Ministère avait jugé prioritaire d'apporter des correctifs aux problèmes soulevés.

Les jeunes contrevenants

Un centre de détention a reconnu accueillir occasionnellement des jeunes contrevenants. Ces jeunes sont gardés dans une section retirée de la population carcérale adulte et peu à la vue des surveillants.

L'administration du centre nous précisait qu'il est difficile d'obtenir rapidement toutes les informations nécessaires afin d'assurer un maximum de sécurité lorsqu'est admis un jeune contrevenant. Tel est le cas surtout lorsqu'un jeune contrevenant est conduit au centre de détention dans la soirée, la nuit ou la fin de semaine ; aucune information du dossier de l'incarcéré ne peut être transmise immédiatement.

Le Protecteur du citoyen estime qu'il devrait y avoir une meilleure circulation de l'information entre les autorités concernées. Un tel échange aiderait le centre de détention à mieux gérer les dossiers concernant les jeunes contrevenants. On nous a avisés que cette situation serait corrigée.

Le paiement de médicaments

Il existe un manque d'uniformité dans les pratiques administratives ayant trait au paiement des médicaments. Certains centres exigent que les détenus paient leurs médicaments alors que d'autres établissements assument les coûts. Le Protecteur du citoyen est intervenu afin de demander au Ministère d'uniformiser la règle dans un sens ou dans l'autre. Cela aura pour effet de régulariser la situation et de traiter les personnes incarcérées de façon égalitaire.

L'information aux personnes incarcérées

Le problème du manque d'information auprès des personnes incarcérées perdure depuis plusieurs années. L'an dernier, les services à la clientèle du Ministère nous avait fourni la liste des projets en cours de réalisation. De cette liste, un seul document a été produit, soit un dépliant à l'intention des personnes incarcérées dans les palais de justice. Les documents à l'intention des prévenus et des détenus ne sont toujours pas disponibles dans les centres de détention du Québec.

Des correctifs

L'écoute téléphonique

Les représentants du Protecteur du citoyen ont remarqué que lors de leurs conversations téléphoniques avec les détenus et les prévenus dans un centre de détention, il arrivait qu'ils soient écoutés. Ceci va à l'encontre du respect des droits des personnes incarcérées et des règles de confidentialité applicables aux personnes qui ont la garde de citoyens en relation avec le Protecteur du citoyen. Des représentations ont été faites par le Protecteur du citoyen pour que cesse l'écoute téléphonique. Le centre de détention concerné, à la demande du Ministère, a donné une directive pour mettre fin à une telle pratique.

La gestion des effets personnels

Des personnes incarcérées se sont plaintes que leurs effets personnels étaient égarés à la suite de tranferts d'un établissement à l'autre. Le Protecteur du citoyen a appris que le Ministère a élaboré un projet-pilote concernant la gestion des effets personnels. Ce projet-pilote est à l'essai dans quelques établissements de l'est de la province.

Le Protecteur du citoyen avait demandé que des correctifs soient apportés pour corriger cette situation qui perdure depuis longtemps. Le Protecteur du citoyen attend de voir les résultats du projet-pilote et formulera des commentaires s'il y a lieu.

Un système pénal à repenser

Afin d'enrayer le phénomène de surpopulation, le Ministère a annoncé, l'automne dernier, qu'il investira 70M $ sur une période de six ans, en immobilisations (rénovations, agrandissements, nouveaux bâtiments), équipements et ressources humaines supplémentaires.

C'est un premier pas concret vers la recherche de solutions durables. De fait, pour l'année 1990-1991, le Ministère prévoit dans le cadre de sa planification de la capacité correctionnelle investir la somme de 1 987 200 $. Comme mesure correctrice immédiate, ce montant est peu considérable compte tenu de l'ampleur de la situation.

Les mesures annoncées par le Ministère ne régleront pas tous les problèmes engendrés par la surpopulation carcérale. L'effort doit donc être beaucoup plus global pour améliorer les conditions de vie des prévenus et des détenus et pour assurer le respect de leurs droits. Nous avons toutes les raisons de croire qu'il faudra amorcer une réflexion sur tout le système de justice pénale dans une perspective de mesures alternatives à l'incarcération.

Dans cette optique, le Protecteur du citoyen entreprendra, au cours de la prochaine année, une enquête sur le respect des droits des personnes incarcérées.

Parmi les plaintes reçues cette année...

On lui interdit d'assister aux funérailles d'une parente

Au moment où le plaignant s'adresse au Protecteur du citoyen, en janvier 1990, il a complété la veille une sentence disciplinaire de trois jours de confinement pour trafic de médicaments. Le directeur du centre refuse que le plaignant puisse assister aux obsèques de sa grand-mère en raison du comportement du détenu déjà puni par sentence disciplinaire. Sur représentation de notre part, la direction précise qu'elle aurait laissé le plaignant sortir avec escorte si c'était la mère de celui-ci qui était décédée.

Considérant que le plaignant n'avait pas à être pénalisé à deux reprises pour un même manquement, nous avons communiqué avec le détenu pour s'assurer qu'il entretenait une relation soutenue avec sa grand-mère. Cette conversation nous a révélé qu'effectivement le plaignant passait un partie de l'été avec sa grand-mère. Qui plus est, le plaignant visitait cette parente trois à quatre fois par année. Il nous est apparu dans les circonstances que le plaignant avait entretenu une certaine forme de relation familiale qui pouvait justifier sa présence aux obsèques de sa grand-mère.

À notre avis, l'administration du centre de détention n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon raisonnable.

Le résultat de l'intervention du Protecteur du citoyen

À la suite d'une intervention de notre part auprès de la Direction générale des services correctionnels, l'administration du centre a permis au plaignant d'assister aux obsèques de sa grand-mère.

Perte de privilèges pour les prévenus ou détenus atteints de maladies considérées comme contagieuses

Il n'est pas facile en milieu carcéral de garder confidentielles certaines informations médicales particulièrement lorsqu'on est contaminé par la maladie du SIDA.

Les conséquences rattachées à la divulgation de ce genre d'informations sont par ailleurs lourdes pour celui ou celle qui doit vivre en milieu carcéral.

Un individu en provenance d'un pénitencier, diagnostiqué porteur du virus HIV, a été conduit avec la clientèle régulière dans un centre de détention. Arrivé sur place, des informations obtenues par le personnel d'une source inconnue ont eu pour effet qu'environ 30 minutes après son arrivée, le prévenu a été isolé du reste de la population carcérale car il était considéré comme un cas de contagion.

Ainsi étiqueté, le prévenu ne pourra, pour les huit mois où il sera en attente de procès dans ce centre de prévention, être intégré dans les secteurs réguliers qui bénéficient de certains privilèges de base. Il sera confiné aux services de l'infirmerie et devra revendiquer constamment pour obtenir certains privilèges octroyés automatiquement à la clientèle régulière tels :

- la possibilité de pouvoir prendre une douche régulièrement au lieu d'une seule fois par semaine ;
- la possibilité de pouvoir laver ses vêtements plus d'une fois par semaine ;
- la possibilité de regarder la télévision.

Le résultat de l'intervention du Protecteur du citoyen

Pour éviter que les informations médicales concernant sa maladie ne soient diffusées plus largement, il nous a fallu, à la demande du plaignant, intervenir auprès des autorités du centre pour que disparaisse d'une fiche d'identification administrative l'inscription SIDA. Cette fiche était accessible au personnel non médical du centre. Il faut savoir qu'en milieu carcéral, ce ne sont pas seulement les employés qui peuvent causer des difficultés à un individu porteur du SIDA. La clientèle carcérale est intolérante à cet égard. Une telle information est susceptible de se transmettre très librement et lorsqu'un citoyen doit par la suite purger plusieurs années de pénitencier, le temps risque d'être fort long s'il est placé en ségrégation.

Transferts pour surpopulation : de nombreux désagréments

Le problème de la surpopulation amène des personnes incarcérées à être transférées régulièrement d'un centre de détention à un autre. Les conséquences de ces nombreux cas de transférement sont énormes.

Nous avons reçu des plaintes de prévenus et de détenus qui ont été transférés maintes fois à cause de la surpopulation. Ainsi, un incarcéré s'est vu transféré quatre fois d'un endroit à un autre au cours de l'automne 1989. Une telle situation a eu notamment pour conséquence de rendre plus difficile et plus onéreuse la défense du prévenu, car son avocat a dû se déplacer et faire des interurbains pour entrer en contact avec son client.

Dans d'autres dossiers, un détenu a été transféré en juillet 1989 d'un centre de prévention à un centre de détention pour une période d'un mois, et un autre détenu a été transféré, fin avril, d'un centre de prévention à un centre de détention pour ensuite revenir au premier établissement en mai. De telles pratiques ont pour effet de priver les personnes incarcérées de contacts avec leur famille pendant plusieurs semaines.

De plus, l'éloignement des proches entraîne des frais interurbains importants alors que souvent les revenus familiaux sont faibles. Cela ne contribue pas à la réinsertion sociale des détenus.

D'autres problèmes peuvent survenir aussi : un détenu a perdu une bague lors d'un transfert ; le Service de la réclamation du ministère de la Justice a dû lui rembourser, après enquête, sa bague de 3 000 $.

Le Protecteur du citoyen a donc proposé au Ministère l'idée d'établir des mécanismes administratifs qui permettraient une rotation dans le transfèrement des incarcérés.

• • •

Indemnisation des victimes innocentes d'interventions policières

Le Protecteur du citoyen est intervenu, au cours des dernières années, pour faire indemniser des citoyens qui étaient lésés, à la suite d'actes posés par des agents de la Sûreté du Québec, dans l'exercice de leur mandat.

À titre d'exemple, les propriétaires d'un immeuble ont présenté une réclamation relative à des dommages causés à leur propriété lors d'une perquisition. Les policiers avaient pénétré dans un appartement de l'immeuble. L'un des occupants du logement était soupçonné d'être en possession de stupéfiants.

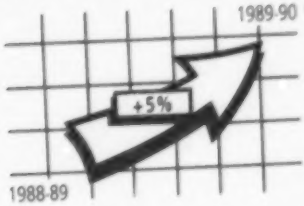
Tout en reconnaissant que les policiers avaient agi de façon légale, le Protecteur du citoyen a estimé que ces personnes n'avaient pas à être pénalisées et à supporter seules les dommages causés au nom de l'intérêt public pour contrer des actes présumément illégaux dont ils ne sont pas les auteurs et pour lesquels ils ne peuvent être tenus responsables.

On se souviendra que le ministère de la Sécurité publique avait mis sur pied un comité qui avait pour mandat d'élaborer un projet de programme d'indemnisation en matière d'opérations policières causant des dommages matériels à la propriété. Or, les activités de ce groupe de travail avaient été interrompues à la suite du départ et du non-remplacement de certains membres du groupe. Depuis, ce comité a été relancé et a produit un projet de programme d'indemnisation. Ce projet est présentement à l'étude. Le Protecteur du citoyen est d'accord avec les grandes lignes du projet et souhaite que l'application du programme se fasse rapidement et qu'on dédommage les citoyens en attente de règlement.

Le ministère des Transports

Tout cela est-il bien urgent?

Un fossé creusé au mauvais endroit et voilà, à chaque dégel, des inondations dont se plaint un citoyen pendant... 15 ans avant que le Ministère ne s'en mêle. Beaucoup de plaintes révèlent que les fonctionnaires du Ministère s'émeuvent un peu trop lentement devant les ravages causés par le débordement des eaux.



Plaintes reçues
(faisant l'objet d'une enquête):
81

À notre avis: certaines décisions mûrissent trop longtemps

Il faut souligner de prime abord que le Protecteur du citoyen a bénéficié d'une collaboration supérieure du ministère des Transports cette année. Le rôle de l'Ombudsman et le fondement de ses interventions y sont, de toute évidence, mieux compris et mieux admis qu'auparavant.

L'égouttement des routes demeure, nous le mentionnions dans notre dernier rapport, un motif fréquent de plaintes. Le Protecteur du citoyen est souvent amené à constater la lenteur des services d'entretien à apporter les correctifs qui s'imposent. Des retards importants surviennent parfois même lorsque le Ministère s'était fermement engagé à effectuer les travaux nécessaires. Or, le mauvais égouttement d'une route peut, entre autres conséquences, provoquer l'inondation de champs et la perte de récoltes.

Le creusage des fossés réalisé pour favoriser cet égouttement doit donc être planifié avec le plus grand soin. Certains dossiers nous incitent notamment à recommander au Ministère de s'assurer que, lors du recreusage de fossés, les ponceaux installés à l'origine vis-à-vis des entrées privées y soient replacés, de façon à ce qu'ils demeurent fonctionnels.

Pour ce qui est de la réfection des routes, des citoyens nous ont fait part de leurs impatiences : là encore, le Ministère ne réagit pas souvent avec la rapidité qu'en attendent les usagers.

Nous sommes conscients que les fonctionnaires disposent d'un budget pour la réfection des routes qui ne leur permet que de voir à certaines priorités dans ce domaine. Toutefois, il nous est apparu nécessaire de rappeler cette année au Ministère que lorsqu'une chaussée s'avère dangereuse en raison d'affaissements et de trous, il est essentiel, sinon de procéder immédiatement aux réparations pressantes, du moins d'avertir tout de suite les automobilistes des risques encourus au moyen d'une signalisation appropriée. Le défaut d'agir dans de tels cas représente une négligence inacceptable.

Par ailleurs, l'élévation ou l'abaissement du niveau des routes lors de la réfection ne va pas sans problème parfois pour les riverains. Le réaménagement des terrains en bordure de ces routes a suscité des réclamations au sujet desquelles le Protecteur du citoyen a dû intervenir : le Ministère refusait de dédommager suffisamment les citoyens lésés.

Dans un autre domaine, le Protecteur du citoyen note que le Ministère tarde souvent à verser les indemnités prévues à la suite de l'acquisition de terrains. Ces retards sont même considérables en période de fin d'année financière. Il est à souhaiter que les versements soient effectués plus rapidement et que le citoyen n'ait pas, dans le cadre de ces transactions, à subir les contrecoups du manque de crédits disponibles, motif invoqué par le Ministère dans l'un de nos dossiers.

Enfin, des contrats de déneigement ont fait l'objet de demandes d'enquête de la part de soumissionnaires convaincus d'avoir été injustement mis de côté lors du processus de sélection du Ministère. Le Protecteur du citoyen a relevé, à quelques reprises, que le non-respect des directives établies en la matière avait effectivement lésé des personnes dont les firmes auraient dû être retenues. Plutôt mal accueillie dans un premier temps, puis reçue avec réserve, la demande du Protecteur du citoyen selon laquelle il fallait dédommager les victimes a finalement donné lieu aux remboursements attendus.

Parmi les plaintes reçues cette année...

D'importantes pertes financières sont évitées

Le 15 août 1988, lors de pluies exceptionnelles, quelques ponts et ponceaux sont emportés par les eaux. Certains d'entre eux sont refaits sans délai par le ministère

des Transports. La reconstruction de l'un des ponts détruits est toutefois reportée à l'hiver suivant, avant le début de la saison des sucres.

Or, l'absence de ce pont empêche l'exploitation de l'érablière d'un acériculteur et de celles de ses trois voisins. Afin d'obtenir à temps pour la saison des sucres la reconstruction de cet accès indispensable, ces citoyens s'adressent tour à tour au ministère des Transports, à leur municipalité, à l'Union des producteurs agricoles et à leur député. Ces démarches ne donnant pas les résultats escomptés, l'un d'eux s'adresse au Protecteur du citoyen.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé qu'en février 1989, une directive avait été donnée par le ministère des Transports précisant qu'aucun budget ne pouvait être consacré à des travaux comme ceux que réclamait le citoyen en cause. Malheureusement, plusieurs préjudices découlaient de cette situation.

Ce citoyen exploitait une érablière de 3 850 entailles dont 1 500 étaient localisées de l'autre côté de la rivière où le pont avait été emporté. Il exploitait également, avec son épouse, une ferme de vaches laitières. L'absence du pont signifiait qu'au moins deux fois par jour durant la saison des sucres, le plaignant devait, en plus de son travail régulier, faire un détour de 50 kilomètres afin de mettre en marche et interrompre le système électrique permettant le ramassage de l'eau d'érable. De plus, une partie de la route qu'il devait ainsi emprunter était en très mauvais état et risquait de devenir impraticable à la fonte des neiges.

Avec la somme de travail que ce couple devait abattre durant la période des sucres en plus de celui généré par la ferme laitière, il leur était impossible de continuer à exploiter, en l'absence d'un pont, la partie de leur érablière située sur l'autre rive. Ils étaient ainsi privés d'un revenu de plusieurs milliers de dollars. Par ailleurs, trois autres acériculteurs, victimes des mêmes contraintes, s'en étaient plaints au ministère des Transports.

Enfin, le Ministère s'était engagé envers la municipalité à assumer la reconstruction du pont : il ne pouvait se désister à quelques semaines de la saison des sucres. Comme certains travaux de base avaient déjà été réalisés l'automne précédent, une somme d'environ 55 000 $ était nécessaire pour compléter les travaux entrepris.

Le résultat de l'intervention du Protecteur du citoyen

Voilà les arguments qui ont été portés à l'attention du sous-ministre des Transports par le Protecteur du citoyen. Le Ministère a donné suite à cette intervention en allouant à la municipalité la subvention nécessaire à la reconstruction du pont, à temps pour la période des sucres.

Mauvais état des routes: une bonne signalisation est toujours préférable

En avril 1989, un automobiliste brise un pneu et une jante de roue de sa voiture en circulant sur une route dont la chaussée est particulièrement endommagée. Le coût des réparations reliées à l'accident s'élève à près de 200 $ et l'automobiliste réclame le remboursement de cette somme au ministère des Transports en tant que responsable de l'entretien de la route en question. Le citoyen allègue, de plus, qu'une signalisation spéciale aurait dû être prévue compte tenu que, selon les renseignements qu'il avait obtenus depuis, les trous dans la route existaient depuis deux semaines et représentaient depuis lors un risque potentiel.

Dans sa réponse à la réclamation, le Ministère souligne que l'accident est survenu en période de dégel et qu'à cette époque précise de l'année, il lui est impossible de parer à toutes les imperfections du réseau routier malgré ses interventions fréquentes. Ne s'attribuant aucune négligence dans cette affaire, le Ministère refuse de dédommager l'automobiliste qui décide alors de porter sa cause à l'attention du Protecteur du citoyen.

L'enquête menée par le Protecteur du citoyen a révélé que le tronçon dangereux était connu des fonctionnaires concernés et que les automobilistes qui empruntaient cette route n'en étaient nulle part avertis. Il a été établi également qu'un contremaître avait pris connaissance du mauvais état de la route et qu'à la suite de l'accident du plaignant, une équipe avait effectué les réparations nécessaires. Selon ce contremaître, le mauvais état de la route pouvait très vraisemblablement avoir endommagé la voiture de ce plaignant.

À la suite de son enquête, le Protecteur du citoyen a recommandé au Service des réclamations sur dommages du ministère des Transports que sa décision soit révisée. En effet, même si la Loi sur la voirie prévoit que la responsabilité du Ministère peut ne pas être engagée à la période du dégel, le Protecteur du citoyen estimait qu'il y avait eu ici négligence du fait de l'absence de signalisation précise.

Le résultat de l'intervention du Protecteur du citoyen

À la demande du Protecteur du citoyen, le ministère des Transports a réexaminé les circonstances de ce dossier et, après discussion avec l'automobiliste en cause, lui a accordé 125 $ en dédommagement.

Un citoyen subit des inondations pendant une quinzaine d'années avant que le Ministère reconnaisse ses torts

En décembre 1987, un citoyen nous explique qu'il a construit sa résidence en 1974 et que, depuis, presque à chaque année, son terrain et parfois son sous-sol sont inondés par le débordement du fossé longeant la route passant devant sa demeure. Ses démarches ainsi que celles de sa corporation municipale, année

après année, auprès du ministère des Transports n'ont jamais réussi à faire corriger la situation. Il doit donc subir l'inondation de son terrain à chaque fois qu'il se produit un dégel rapide. La seule façon d'éviter que son sous-sol soit alors submergé est d'enlever manuellement la neige durcie qui obstrue le ponceau traversant la route, et ce, même la nuit.

Or, avant la réfection de cette route, un cours d'eau traversait ce chemin à environ 100 mètres en amont du terrain du plaignant. Lors de la reconstruction de la route, le Ministère décida que ce cours d'eau ne traverserait plus le chemin au même endroit mais plus loin après avoir longé la route sur 100 mètres. Notons qu'à ce moment-là, la résidence du citoyen en cause n'était pas encore construite.

Le problème subi par ce citoyen vient du fait que le ruisseau naturel circule difficilement dans le fossé aménagé en bordure de la route. Aussi, lors du déblayage de la route, la neige est poussée en bordure de celle-ci créant un bouchon dans le fossé et au bout du ponceau aménagé pour le passage du cours d'eau sous la route. Donc, le cours d'eau, lors du dégel en amont, ne peut pas circuler librement devant la résidence du plaignant et l'eau s'accumule sur sa propriété.

Le Protecteur du citoyen a d'abord rencontré le plaignant et étudié la correspondance échangée entre ce dernier et le ministère des Transports. Nous avons ainsi appris que, depuis 1975, des démarches ont été faites pour que cessent ces inondations : en plus de soumettre son cas à la corporation municipale et au ministère des Transports, le plaignant a notamment tenté durant toutes ces années de faire certains travaux sur sa propriété. Sans résultat.

À la demande du Bureau du Protecteur du citoyen, une étude du Service de l'hydraulique du ministère des Transports fut réalisée par un ingénieur afin de déterminer la cause et les moyens de remédier au problème. Comme l'étude du rapport fourni par l'expert ne nous parut pas suffisante pour bien comprendre le dossier, il nous sembla qu'une visite des lieux s'avérait essentielle. Cette visite en compagnie du plaignant nous amena à communiquer de nouvelles informations à l'expert, lequel reconsidéra le problème et rédiga un nouveau rapport. Cette fois, le document établissait clairement que les ennuis vécus par ce citoyen étaient dus au fait que, lors du dégel, l'eau du cours d'eau ne pouvait s'écouler par le fossé de la route car celui-ci était obstrué par la neige et la glace sur une distance de plus de 100 mètres. Une accumulation d'eau se formait alors sur la propriété du plaignant. L'ingénieur terminait son rapport en suggérant certaines solutions qui, selon lui, régleraient le problème.

Par la suite, nous avons demandé au Ministère d'exécuter les travaux selon les propositions de l'expert, et ce, en acquérant de notre plaignant une lisière de terrain suffisante pour la réalisation des travaux.

Le résultat de l'intervention du Protecteur du citoyen

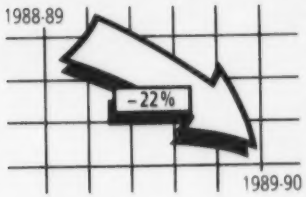
Même en s'appuyant sur le rapport produit par le Service de l'hydraulique, il a été difficile de faire comprendre aux fonctionnaires concernés que le déplacement du ponceau sous la route lors de la réfection de celle-ci était la cause des ennuis vécus par le plaignant. Après plusieurs téléphones et lettres pour demander l'exécution des travaux évalués à 4 000 $, le Ministère accepta de les réaliser. De plus, le Ministère versa au plaignant la somme de 1 700 $ pour le dédommager à la suite de l'acquisition de la lisière de terrain nécessaire à l'exécution des travaux.

À notre suggestion, le Ministère étudie actuellement la possibilité d'indemniser notre plaignant pour les ennuis subis durant toutes ces années. Nous suivons attentivement l'évolution de cette affaire.

La Commission de la santé et de la sécurité du travail

Il faut trouver des raccourcis efficaces

Les travailleurs accidentés doivent faire face aux délais et aux lourdeurs des mécanismes complexes d'examen des plaintes, de révision et d'arbitrage. La recherche de voies plus simples pourrait mener à d'intéressants raccourcis.



Plaintes reçues
(faisant l'objet d'une enquête):
1 327

La collaboration avec l'organisme

En général, le Protecteur du citoyen peut compter sur une bonne collaboration de la Commission de la santé et de la sécurité du travail ainsi que de ses directions régionales. Celles-ci fournissent assez facilement aux représentants du Protecteur du citoyen les données pertinentes à l'étude du dossier d'un accidenté du travail. Les délégués du Protecteur du citoyen peuvent donc exercer en toute liberté leurs pouvoirs d'enquête auprès des divers services de l'indemnisation, de la réadaptation, de l'inspection et de la cotisation des employeurs de la Commission.

L'étape suivante s'avère cependant plus pénible quand, à la suite d'un constat d'omission, d'erreur de fait ou de droit, le Protecteur du citoyen demande une correction. La Commission se retranche derrière la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles pour justifier son impossibilité de remédier à ces lacunes. Le travailleur accidenté doit donc souvent aller en révision et en appel, en dépit des délais excessifs que de telles démarches imposent.

Le traitement du cas à cas permet au Protecteur du citoyen d'identifier certains problèmes, de faire des représentations auprès de l'organisme concerné et d'obtenir parfois certaines corrections. Cependant, comme toute bureaucratie, la Commission de la santé et de la sécurité

du travail n'échappe pas à la lourdeur de son système et à une lenteur qui freine les changements nécessaires à un meilleur fonctionnement. À cet égard, le pouvoir décisionnel est souvent sclérosé, peu efficace et peu enclin à prendre des mesures rapides pour corriger ses erreurs d'interprétation ou d'orientation. En outre, l'étude des problèmes découlant de l'application de la nouvelle loi traîne en longueur.

La Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, après cinq ans d'existence, suscite beaucoup d'insatisfaction, de mécontentement et de frustration. Les travailleurs accidentés se sentent de plus en plus piégés par un système bureaucratique complexe, inaccessible et trop souvent impuissant à corriger ses erreurs. Les recours à leur disposition sont inefficaces à cause de l'encombrement du système et des délais trop longs.

Le citoyen ordinaire, victime d'un accident du travail, et la petite entreprise ont peu confiance dans ce système judiciarisé à outrance, dans une structure complexe où le personnel lui-même s'interroge parfois sur l'instabilité des orientations de la Commission. Peu de ces gens ou de ces petites entreprises peuvent s'offrir le luxe d'experts médicaux ou juridiques pour livrer bataille à une machine puissante qui dispose de moyens financiers disproportionnés pour défendre et justifier ses décisions et ses politiques.

Pour cette seconde étape, on peut difficilement conclure à une véritable collaboration de la part des échelons supérieurs quand ces derniers tardent, malgré des représentations, à corriger certaines des lacunes constatées.

Pourtant, avant de quitter son poste, l'ex-présidente de la Commission, après avoir poursuivi pendant trois ans la réduction du déficit financier, avait exprimé l'intention d'humaniser les divers services de la Commission pour se rapprocher de la clientèle. Elle souhaitait que chaque direction régionale soit davantage sensible à la recherche et à la solution des problèmes touchant les accidentés du travail, tant en regard de l'application de la loi qu'en regard du fonctionnement des divers services de la Commission. Elle pensait notamment à la qualité de l'accueil, de l'information, du traitement de la réclamation et de la décision, au respect des divers délais prévus à la loi ainsi qu'à une meilleure harmonisation des dispositions légales à l'égard des travailleurs accidentés.

En première instance : beaucoup trop de dossiers réacheminés vers un deuxième palier...

La Commission de la santé et de la sécurité du travail devrait tout d'abord mettre l'accent sur la qualité du traitement des dossiers en première instance pour décongestionner les paliers de révision et d'appel qui sont dépassés par la demande.

Le processus d'arbitrage médical a parfois donné lieu à des abus. Jouant en pratique le rôle de l'employeur, la Commission de la santé et de la sécurité du travail demandait fréquemment une nouvelle expertise médicale pour justifier l'arbitrage.

Dès lors, le dossier était renvoyé à la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles. Il semble que cette pratique ait maintenant été abandonnée.

Un système légal où la reconsidération administrative est trop limitée favorise le recours aux processus d'arbitrage, de révision et d'appel. Pour améliorer la qualité de traitement des réclamations, il faudrait donner toute la latitude, la formation et les outils de travail nécessaires aux services de première instance pour qu'ils puissent exercer leur bon jugement et favoriser à la rigueur une médiation entre les parties.

Les 14 premiers jours après l'accident: la Commission de la santé et de la sécurité du travail pourrait déjà simplifier les choses

Le travailleur qui est victime d'un accident du travail continue habituellement de recevoir de son employeur 90 % de son salaire net pendant les 14 premiers jours suivant son accident. Il ne devrait donc pas, normalement, subir d'interruption de revenu entre le moment où survient la lésion et le temps requis pour que la Commission verse son indemnité. Si cette dernière accepte la réclamation, elle remboursera à l'employeur ce qu'il a payé.

Il arrive cependant que certains employeurs refusent de verser les sommes prévues pour cette période. La Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles prévoit à l'égard de ces contrevenants des sanctions pénales sous forme d'amendes. Le travailleur, pour sa part, doit poursuivre son employeur pour récupérer son dû. On n'a qu'à penser aux inconvénients d'une telle démarche et aux futures relations de travail entre le poursuivant et le poursuivi pour conclure que bon nombre de travailleurs hésiteront à se prévaloir de leur droit.

Le Protecteur du citoyen a déjà souligné ce problème dans de précédents rapports annuels et rappelle, cette fois encore, qu'à la suite d'un échec de médiation, le salaire des deux premières semaines devrait être réglé directement par la Commission quand l'employeur se refuse à le faire. Puisque la Commission de la santé et de la sécurité du travail rembourse, de toute façon, les 14 premiers jours à l'employeur, la modification législative requise ne ferait qu'ajouter à la cohérence du régime.

La preuve médicale de l'accident: coûteuse pour le travailleur

Lorsque sa réclamation est refusée et que celle-ci doit faire l'objet d'une décision du Bureau de révision paritaire, le travailleur accidenté doit prendre à sa charge le coût des expertises médicales nécessaires pour faire la preuve de son état. Ces coûts peuvent s'élever à plusieurs centaines de dollars, (même plus dans certains cas). Comment un travailleur disposant de revenus réduits et dont l'avenir est incertain peut-il s'offrir un tel luxe?

S'il en prend le risque, et même si la preuve est concluante au point de lui valoir une décision favorable, il ne pourra recouvrer ses frais d'expertise ni à la Commission

de la santé et de la sécurité du travail ni à la Commission d'appel. Une modification législative s'impose donc en vue de permettre le remboursement de telles sommes selon une tarification préétablie dans les cas où l'expertise a apporté un éclairage nouveau permettant de modifier la décision initiale.

La reconsidération administrative d'une décision : difficile d'accès

La reconsidération d'une décision par la Commission, telle qu'elle est prévue à la loi, s'avère un mécanisme de correction exceptionnel. En effet, cette reconsidération n'est possible que dans des cas exceptionnels comme la découverte d'un fait essentiel nouveau ou d'une erreur dans le dossier. Encore faut-il que la décision n'ait pas fait l'objet d'une demande de révision. Dans ce dernier cas, le consentement des parties en cause est exigé pour reconsidérer la décision. Toutes ces contraintes rendent difficilement applicable la reconsidération.

À court terme, une modification législative à la loi actuelle pourrait permettre qu'à la demande de l'une des parties, et en cas d'erreur manifeste de fait ou de droit, des corrections puissent être effectuées ; cette nouvelle décision pouvant de toute façon faire l'objet d'une contestation de la part de l'une des parties.

Aussi, toute demande de reconsidération refusée devrait être acheminée automatiquement au Bureau de révision paritaire.

À plus long terme, le processus de reconsidération pourrait s'inscrire le cas échéant dans une réforme globale des mécanismes de contestation.

De la stabilité à l'instabilité

Il se peut qu'un travailleur, à la suite d'un accident du travail, ne puisse en raison de séquelles permanentes, réintégrer son emploi.

Afin de minimiser les conséquences professionnelles et financières attribuables à l'accident du travail, la Commission avait mis sur pied deux programmes de stabilisation en vertu de l'ancienne loi.

La stabilisation économique : elle permet de combler la différence de salaire entre l'ancien et le nouvel emploi.

La stabilisation sociale : elle a aussi comme objectif de maintenir le niveau salarial de l'accidenté qui, selon toute vraisemblance, ne sera plus en mesure d'occuper un emploi rémunérateur.

Ces programmes se sont poursuivis avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles. Or, ces programmes ont connu beaucoup d'instabilité en raison de la complexité des diverses situations et de la façon dont ils étaient appliqués. De plus, les problèmes rencontrés ont été à ce point judiciarisés que les correctifs attendus tardent à se réaliser.

En octobre 1987, la Commission a procédé à une révision complète des dossiers en stabilisation économique et en stabilisation sociale. La légalité du procédé a été à maintes reprises contestée, jusque devant les tribunaux supérieurs.

Il faudra finalement que la Commission prenne une décision, le plus rapidement possible dans l'ensemble de ces dossiers, parce que la situation actuelle est de nature à priver certains accidentés d'une aide substantielle qui met en péril leur stabilité financière et celle des personnes à leur charge.

Cas de rechute et délais d'attente : certains travailleurs sont en situation très précaire

Lorsqu'un travailleur accidenté subit une rechute, le dossier est soumis au Bureau médical de la Commission pour appréciation. Par la suite, s'appuyant sur cette évaluation, l'agent rend une décision sur l'existence d'une relation entre le problème de santé actuel et l'accident de travail concerné.

Il s'écoule forcément un délai de quelques semaines avant que ne soit prise cette décision. Le délai s'allonge si le Bureau médical doit requérir un supplément d'informations; l'agent peut aussi avoir besoin de se renseigner sur la nature de l'emploi; une enquête peut être nécessaire pour établir les circonstances de la rechute. Il faut savoir qu'en l'absence d'un nouvel événement (accident), on ne peut présumer que la condition du travailleur est reliée à l'accident initial. On ne verse donc aucune indemnité tant que la relation entre la rechute et l'accident antérieur n'est pas reconnue.

Compte tenu des délais encourus, le Protecteur du citoyen recommande qu'en présence de travailleurs dont la situation financière est particulièrement précaire, et dont la demande apparaît fondée, la Commission effectue des paiements anticipés, tels que la loi le prévoit, ou accélère à tout le moins le traitement des dossiers.

Réadaptation sociale et professionnelle : il n'est pas tout de se voir reconnaître un droit à la réadaptation, encore faut-il pouvoir l'exercer...

Dans le passé, les rapports annuels du Protecteur du citoyen ont souligné les problèmes relatifs à l'application du droit à la réadaptation sociale. La Commission de la santé et de la sécurité du travail a enfin accepté de modifier son interprétation de la loi à cet égard, à la lumière de la jurisprudence.

Jusqu'en novembre 1989, l'admissibilité en réadaptation passait par la reconnaissance d'un taux d'atteinte permanente à l'intégrité physique ou psychique tel que prévu par le Règlement sur le barème des dommages corporels. Subséquemment, le conseiller en réadaptation devait définir les besoins du travailleur en cette matière.

Aujourd'hui, pour admettre un accidenté en réadaptation, le conseiller doit conclure que le travailleur est atteint d'une façon permanente qui compromet le retour à l'emploi qu'il occupait. Il n'est pas nécessaire qu'un pourcentage de

dommages corporels soit reconnu pour le rendre admissible en réadaptation. À titre d'exemple, pensons au travailleur qui exerce un métier de débosseleur-peintre et qui se voit retiré du travail car il présente des problèmes respiratoires dus aux poussières de matières plastiques utilisées pour le débosselage ou encore aux matières toxiques contenues dans la peinture. Dès qu'il quitte son lieu de travail, les problèmes respiratoires disparaissent. Ils ne réapparaissent qu'à son retour. Le médecin traitant ne pouvait évidemment pas conclure à une atteinte permanente à son intégrité physique, mais les limitations fonctionnelles étaient suffisantes pour empêcher le travailleur d'exercer son métier et de gagner sa vie et celle des siens.

Combien de personnes ont-elles été ainsi privées des avantages de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles en raison d'une application trop restrictive du droit à la réadaptation?

De plus, l'admissibilité à la réadaptation sociale et professionnelle se concrétise par l'élaboration d'un programme individualisé, qui comprend la détermination d'un emploi convenable, la recherche de cet emploi et son attribution, ou encore l'admissibilité du travailleur accidenté à un programme de formation pour être en mesure d'occuper un emploi convenable.

On constate cependant que certains conseillers en réadaptation ont une propension à appliquer le programme de recherche d'emploi, refusant à quiconque le programme de formation alors que d'autres conseillers ont développé une tendance contraire.

D'après nos observations, les conseillers en réadaptation ont une marge de manœuvre qui, à l'occasion, peut devenir source de lésion pour un accidenté du travail engagé dans le processus de la réadaptation socioprofessionnelle. En effet, on ne s'appuie pas suffisamment sur le cadre de référence permettant d'approfondir avec le travailleur accidenté son potentiel de réadaptation et de réintégration au travail, dans un emploi ou une orientation conforme à sa condition, à ses aptitudes et à ses aspirations.

Que dire alors des autres particularités de ces programmes tels les frais de logement, les frais de déplacement ou de séjour? Certains accidentés se plaignent du manque d'information sur les programmes de formation. Il faudrait que l'accidenté dispose d'informations suffisantes touchant tous les aspects relatifs à un tel programme de façon à éviter des surprises et des recours inutiles. Il serait indiqué que les parties s'entendent sur leurs responsabilités et leurs engagements respectifs à ce sujet.

L'emploi convenable: convient-il?

Comme il a été mentionné précédemment, le travailleur victime d'un accident du travail a donc droit aux programmes de réadaptation selon des critères particuliers. Ces programmes visent la réintégration au marché du travail. Si le travailleur

ne peut retourner à son ancien emploi, la Commission déterminera, de concert avec lui, l'emploi qu'il juge adapté à sa condition, et que la loi identifie comme «emploi convenable».

La Commission rend alors une décision quant à la nature du plan de réadaptation et à l'emploi. Le travailleur peut contester cette décision (ou ce programme) dans un délai de 30 jours. Or, c'est à l'usage que le travailleur constate si l'emploi jugé convenable au départ l'est vraiment. Une fois l'idée faite, le délai de contestation est échu. Ce travailleur reçoit alors une réponse de son conseiller précisant qu'il avait 30 jours pour contester. Cependant, le conseiller a toutefois le pouvoir de remanier le plan individualisé de réadaptation en tenant compte des circonstances nouvelles. Cette procédure est rarement utilisée mais devrait l'être plus souvent, surtout pour certaines situations où il s'avère nécessaire de favoriser une période de transition pour permettre au travailleur d'expérimenter un changement d'emploi.

Régime de la santé et de la sécurité du travail, et assurance automobile : la difficile cohabitation

(il est aussi question de cet entre-deux chaises dans l'introduction du présent rapport)

Depuis le 19 août 1985, date d'entrée en vigueur de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, le travailleur victime d'un accident d'automobile alors qu'il est au travail ne peut plus produire de réclamation à la Régie de l'assurance automobile du Québec pour l'excédent de certaines indemnités. Sous prétexte d'un guichet unique, cette victime ne peut réclamer une indemnisation qu'à la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

La notion de «guichet unique» met en relief plusieurs différences entre ces deux régimes, et un manque d'harmonisation préjudiciable à l'accidenté. Ce dernier ne peut choisir un régime plutôt qu'un autre pour bénéficier du régime le plus généreux auquel il aurait normalement droit.

Sans faire une étude exhaustive des avantages des deux régimes, et sans vouloir préférer un régime à un autre, voici quelques exemples des différences qui illustrent le manque d'harmonisation entre eux :

- L'accidenté ne peut plus réclamer de la Régie de l'assurance automobile le remboursement des frais d'utilisation des mâchoires de vie. La Commission de la santé et de la sécurité du travail, pour sa part, n'a rien prévu à cet égard. Le citoyen, victime d'un accident de la route alors qu'il est au travail, devra donc tirer de son portefeuille entre 300 $ et 500 $ pour acquitter des frais qui lui seraient normalement remboursés.

- La Régie rembourse les frais funéraires jusqu'à un maximum de 3 000 $, alors que la Commission de la santé et de la sécurité du travail ne verse à ce sujet qu'un maximum de 1 500 $. (Les deux montants sont majorés selon le taux d'indexation).

- Dans le cas d'un accidenté célibataire, selon la modification de janvier 1990, la Régie verse une indemnité de décès de 15 000 $ au père et à la mère, tandis que la Commission ne peut accorder qu'une indemnité de 6 000 $ (3 000 $ à chacun). (Les deux montants sont majorés selon le taux d'indexation).

- Pour l'indemnité de décès au conjoint, selon la modification de janvier 1990, la Régie verse un maximum de 200 000 $, alors que la Commission de la santé et de la sécurité du travail ne peut verser qu'un maximum de 120 000 $, équivalant à trois fois le montant assurable.

L'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur l'assurance automobile (le 1er janvier 1990), a considérablement élargi le fossé entre ces deux régimes d'indemnisation qui devraient traiter également des problèmes identiques.

De plus, les organismes concernés parviennent difficilement à interpréter et à appliquer une entente visant le traitement des dossiers d'un accidenté de la route lorsque ce dernier est déjà bénéficiaire en vertu de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles. Malheureusement, l'un et l'autre organisme se renvoyant la balle, certains réclamants ont dû attendre plusieurs mois avant de recevoir la décision conjointe et le versement de leurs indemnités.

Le manque d'harmonisation des régimes et les difficultés qui en résultent pour les citoyens nous préoccupent. Avant même de réévaluer la notion de «guichet unique», il serait opportun d'harmoniser ces régimes, d'en faciliter l'accès aux réclamants, et d'éviter qu'il y ait disparité entre le citoyen victime d'un accident de la route et le citoyen victime d'un accident de travail.

Parmi les plaintes reçues cette année...

La Commission elle-même ne respecte pas les délais que lui impose la loi...

En mars 1990, une citoyenne se plaint au Protecteur du citoyen de la lenteur de la Commission de la santé et de la sécurité du travail à traiter sa réclamation pour maladie pulmonaire et à l'indemniser. En effet, il s'est déjà écoulé plus d'une année depuis la réception de sa réclamation par la Commission et son dossier n'est toujours pas réglé.

L'enquête du Protecteur du citoyen nous a d'abord appris qu'en août 1988, la plaignante a été retirée de son travail en raison d'une maladie pulmonaire grave (épisode pulmonaire aigu compatible avec une bronchite asthmatique). Au mois

de novembre suivant, elle a signé et acheminé à la Commission sa réclamation accompagnée d'un rapport médical attestant ces faits.

La Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles prévoit un délai de traitement très court et impératif de la part de la Commission lorsqu'il s'agit d'un cas de maladie pulmonaire. Malgré cela, la Commission a amorcé le traitement du dossier de la plaignante à la toute fin de l'année 1988 et a acheminé le tout au comité des maladies professionnelles pulmonaires seulement en mai 1989. Ce dernier a conclu, au mois de septembre suivant, à une présomption d'asthme professionnelle mais a demandé une étude complémentaire pour s'en assurer. Ce qui a eu pour effet de retarder le traitement du dossier puisqu'en mars 1990, aucune décision n'avait encore été rendue à cet égard. Ainsi, aucune indemnité de remplacement de revenu n'avait été payée à la plaignante.

L'étude de ce dossier devait tenir compte également du point suivant : la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles prévoit que la Commission peut, si elle le juge à propos dans l'intérêt du bénéficiaire et dans le cas d'un besoin pressant de celui-ci, verser une indemnité de remplacement de revenu avant de rendre sa décision sur le droit à cette indemnité, si bien sûr elle est d'avis que la demande apparaît fondée. Si par la suite, la Commission rejette la demande ou l'accepte en partie, elle ne peut toutefois recouvrer les montants versés en trop au bénéficiaire, sauf si celui-ci est de mauvaise foi ou a droit au bénéfice d'un autre régime public d'indemnisation.

Le Protecteur du citoyen a donc suggéré à la Commission d'adopter une telle position dans le cas de la plaignante. D'ailleurs, une note de service adressée par la Commission à ses directeurs régionaux en avril 1988 faisait état de certaines conditions où cette disposition de la loi pouvait être appliquée et auxquelles la plaignante satisfaisait.

Le résultat de l'intervention du Protecteur du citoyen

La Commission a accepté la recommandation du Protecteur du citoyen. La plaignante a donc reçu des paiements préliminaires pour une somme approximative de 14 000 $, couvrant ainsi une année de rétroactivité.

Son dossier était toujours à l'étude en mars 1990. Mais la plaignante était en attente à son domicile et bénéficiait d'une indemnité de remplacement du revenu.

La réclamation du plaignant rejetée après plus de deux ans d'attente

Le plaignant travaille depuis 44 ans dans une papeterie, dont 25 ans au Service de l'entretien. En mai 1988, il consulte un spécialiste en oto-rhino-laryngologie car il éprouve certains problèmes auditifs. L'examen révèle une surdité occasionnée par une exposition prolongée au bruit lors de son travail (hypoacousie neuro-

sensorielle modérée bilatérale). Il en résulte donc pour le travailleur une atteinte permanente à son intégrité physique avec des limitations fonctionnelles.

À la suggestion de son médecin traitant, le plaignant dépose son rapport médical à la Commission de la santé et de la sécurité du travail, manifestant par ce geste son intention de réclamer une indemnité en vertu de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles. Toutefois, le travailleur n'a aucune formation juridique et n'est donc pas familier avec les dispositions de cette loi et avec la procédure de la Commission. Il pense alors raisonnablement que le fait de produire à la Commission les rapports médicaux de son médecin suffit pour introduire sa réclamation. Il attend par la suite que la Commission se manifeste. Il ignore cependant que c'est précisément là le piège qu'il faut éviter.

En effet, en octobre 1989, soit après 18 mois d'attente environ, il reçoit une lettre de la Commission lui demandant de produire sa réclamation en complétant le formulaire qu'on lui transmet. Le plaignant s'empresse alors de signer et de retourner le document à la Commission. En décembre suivant, il reçoit une nouvelle lettre de la Commission qui l'informe que sa réclamation a été produite hors délai et qu'il doit dès lors communiquer les raisons pour lesquelles il n'a pas agi plus tôt en produisant sa déclaration en même temps que ses rapports médicaux. Mais en raison du long congé des Fêtes, le plaignant ne peut se présenter à la Commission qu'en janvier 1990 pour rencontrer la personne responsable de son dossier. Peu après, la Commission l'informe que sa réclamation est refusée car celle-ci a été produite hors délai et qu'il n'a pu justifier valablement son retard.

La loi prévoit effectivement que le travailleur atteint d'une maladie professionnelle doit produire sa réclamation à la Commission, sur le formulaire prescrit, dans les six mois à compter de la date où il apprend qu'il est atteint d'une maladie professionnelle. De plus, dans ce cas-ci, la Commission ne pouvait prolonger le délai afin que le plaignant exerce son droit car ce dernier n'avait pas justifié son retard de façon satisfaisante.

Toutefois, ce travailleur avait initié une première démarche en déposant le rapport de son médecin et par conséquent, pouvait raisonnablement prétendre qu'il avait manifesté son intention de faire une réclamation à la Commission en vertu de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles. Dès lors, selon le Protecteur du citoyen, la Commission, à titre de responsable de l'application de cette loi, aurait dû faire le nécessaire pour bien informer le plaignant de la procédure à suivre afin de lui permettre de se conformer à la loi par le dépôt du formulaire «réclamation du travailleur». Le plaignant aurait ainsi pu obtenir une décision autre qu'un refus en raison de la production d'une réclamation hors délai.

La position du Protecteur du citoyen visait donc à obtenir que la Commission, tout en respectant la Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles, améliore la procédure d'accès aux bénéfices de cette loi, et ce, pour le plaignant, les travailleurs en général et davantage pour les travailleurs moins bien informés ou peu scolarisés.

Le résultat de l'intervention du Protecteur du citoyen

La démarche entreprise en ce sens par le Protecteur du citoyen n'a pas permis d'obtenir que la Commission modifie sa décision ni son approche en regard de ce genre de dossier. La loi, c'est la loi. L'attitude de la Commission à ce niveau a semblé inquiétante aux yeux du Protecteur du citoyen puisque l'on semble avant tout faire le traitement de papiers plutôt que de permettre à des travailleurs accidentés de bénéficier, s'il y a lieu, des avantages prévus à cette loi.

Quant au plaignant, celui-ci a exercé son recours en révision. S'il y a lieu, il ira ultérieurement en appel, mais il lui en coûtera cher ainsi qu'au système pour peut-être en définitive voir maintenir la même décision relative aux délais parce qu'il n'a pas donné suite à son intention par la production d'un petit formulaire. Et le système, et la Commission n'ont rien prévu pour l'assister en temps et, bien pire encore, ils ne prévoient encore rien pour bonifier toute cette procédure. C'est à l'étude, dit-on. Voilà un travailleur traqué par le système de la santé et de la sécurité du travail faute d'informations appropriées.

Le Protecteur du citoyen poursuit son intervention auprès des autorités concernées afin qu'elles fassent en sorte de rendre cette loi plus facilement accessible à tous.

Les aléas d'un emploi saisonnier

Un travailleur accidenté apprend que l'aide financière qui lui est accordée en vertu du programme de stabilisation économique prend fin le 31 décembre 1988. Notons qu'en vertu de ce programme, la Commission de la santé et de la sécurité du travail comble la perte salariale occasionnée par l'occupation d'un nouvel emploi approprié aux capacités du travailleur accidenté lorsque le revenu d'emploi gagné au moment de l'accident de travail était supérieur. Dans le présent cas, la décision de la Commission était basée sur la nouvelle politique de la Commission qui révise annuellement l'aide financière du programme de stabilisation économique. Selon cette politique, l'aide cesse si la personne n'occupe pas d'emploi rémunérateur au moment de la révision.

Le Protecteur du citoyen a appris lors de son enquête que le plaignant recevait une aide financière mensuelle de 1 193,60 $ en 1988. Une décision avait confirmé que cette aide serait versée du 1er janvier au 31 décembre 1988. Cependant, lors de la révision de l'aide, celle-ci fut arrêtée parce que le plaignant n'occupait plus d'emploi. La Commission invoquait que dorénavant, les décisions avaient une portée annuelle et que l'aide ne pouvait se poursuivre si, au moment de la révision de l'aide, le travailleur était sans emploi.

La Commission, cependant, avait oublié un élément important dans l'analyse du dossier, à savoir que certains travailleurs avaient été réadaptés dans des emplois saisonniers, ce qui constituait le plan de réadaptation mis de l'avant par la Commission dans ces cas. Au moment de la révision annuelle du dossier, qui a eu lieu ici en décembre 1988, le plaignant n'occupait pas son emploi saisonnier

(période de mai à octobre). Qui plus est, l'aide financière était versée en tenant compte du revenu réalisé annuellement dans cet emploi saisonnier.

Le fait de refuser l'aide, dans ce cas-ci, allait à l'encontre des décisions qui avaient été rendues en matière de réadaptation sociale dans ce dossier. De plus, le plaignant n'avait pas perdu son emploi puisqu'il devait le reprendre au printemps suivant. Nous avons donc demandé à la Commission de revoir sa position puisque la décision actuelle ne correspondait plus à l'esprit de la politique de stabilisation économique.

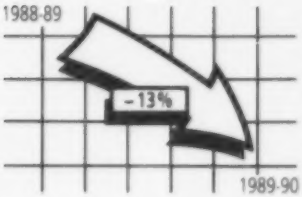
Le résultat de l'intervention du Protecteur du citoyen

Après les premières interventions du Bureau du Protecteur du citoyen, le dossier fut soumis au Service de la programmation qui confirma la pertinence de notre recommandation. Dorénavant, les agents devront s'assurer que l'aide ne sera pas interrompue dans les cas où la réadaptation des individus s'est faite dans un emploi saisonnier compatible avec leurs limitations fonctionnelles. L'application littérale de la directive en juillet 1988 aurait été de nature à ne pas reconnaître le droit à une indemnité alors que la personne continuait de travailler selon les arrangements prévus par le plan de réadaptation sociale.

La Régie de l'assurance automobile du Québec

Des améliorations, des lenteurs et parfois un certain manque du sens des communications

Au lendemain d'un accident de la route, il n'est parfois pas simple pour la victime d'obtenir de la Régie de l'assurance automobile des renseignements précis sur le service offert et les recours possibles. Plusieurs plaintes et combien de questions nous sont adressées et nous laissent croire que le renseignement (clair et net) au client n'est pas le point le plus fort de l'organisme.



Plaintes reçues
(faisant l'objet d'une enquête):
821

Indemnisation des victimes d'accidents

Nous avons noté, au cours des derniers mois, d'intéressantes améliorations dans le fonctionnement ainsi que dans les services offerts. Les éléments suivants figurent parmi ces importants changements :

- le paiement de l'indemnité de remplacement de revenu jusqu'à la date de l'évaluation médicale par un spécialiste consultant lorsque l'incapacité est constatée par le médecin traitant (toutefois, cette directive n'a pas toujours été respectée par les agents);
- le remboursement des coûts d'expertise (selon certains barèmes) lorsque la victime a gain de cause en révision ou devant la Commission des affaires sociales;
- la nouvelle formulation de l'avis qui informe le citoyen de son droit de révision d'une décision de la Régie;
- une meilleure motivation des décisions de la Régie.

Le Protecteur du citoyen tient également à souligner l'amélioration des rapports

entre la Régie de l'assurance automobile et notre Bureau. Le Protecteur du citoyen a ainsi été invité à rencontrer les employés de la Régie pour mieux faire comprendre son mandat et l'institution qu'il représente. Dans le même esprit, des employés du Bureau du Protecteur du citoyen ont été conviés à des séances d'information données par la Régie sur l'application de la nouvelle loi.

Par ailleurs, les plaintes reçues cette année à l'endroit de la Régie étaient fréquemment axées sur les lacunes suivantes :

- la lenteur des médecins aviseurs à donner leur opinion à l'agent responsable du dossier ;
- les médecins aviseurs de la Régie ne tiennent pas suffisamment compte de l'opinion du spécialiste traitant. Au besoin, plutôt que de le contacter pour discuter du cas, ils commanderont une nouvelle expertise, d'où de nouveaux délais ;
- les victimes d'accidents ne sont pas suffisamment informées des procédures et du fonctionnement de la Régie. Il existe, en effet, un problème de communication entre l'organisme et le public. L'information y est déficiente et nos Bureaux doivent constamment assurer un service qui devrait relever de la Régie : expliquer en termes clairs les démarches, règlements ou toute autre précision essentiels au citoyen qui a recours aux services de la Régie.

L'entre-deux chaises

Il est question ailleurs dans ce rapport de la douloureuse harmonisation des lois en matière d'assurance automobile et d'accident du travail. Mentionnons seulement que du fait de la nouvelle législation, la victime d'un accident de voiture au travail n'est maintenant indemnisée que par la Commission de la santé et de la sécurité du travail alors qu'antérieurement à 1985, elle pouvait recevoir, en plus, de la Régie de l'assurance automobile, tout excédent d'indemnité prévu par le régime d'assurance automobile. Le Protecteur du citoyen fait observer ici qu'au nom d'une politique de « guichet unique », on a pénalisé l'accidenté d'une façon qui s'accroît en rapport direct avec l'augmentation des indemnités d'assurance automobile.

Dans la même veine, l'entente CSST-RAAQ concernant l'indemnisation des accidentés, signée en 1986, n'est pas appliquée ou l'est de façon très peu satisfaisante. Le contenu et le contexte de l'accord font l'objet d'explications en début de ce rapport comme autre situation d'inconfortable entre-deux chaises. En fait, la victime d'un accident est le véritable otage des imprécisions et des mésententes existant entre les deux organismes : les indemnités demeurent en suspens pendant que les organismes payeurs se renvoient la balle pour savoir lequel des deux acquittera la note. Le Protecteur du citoyen félicite, à cet égard, la Régie de l'assurance automobile qui, dans certains cas « d'hésitations » ou de délais à rendre une décision, a indemnisé le demandeur alors que revenait à l'autre partenaire de

l'entente le soin de le faire. La désignation du véritable responsable a eu lieu par la suite et le règlement du dossier est intervenu entre les organismes, mais l'accidenté, lui, n'a pas eu à attendre tout ce temps.

Parmi les plaintes reçues cette année...

L'accidentée n'avait pas à être pénalisée en raison d'une erreur administrative

À la suite d'un accident d'automobile, l'avocat de l'accidentée demande l'intervention du Protecteur du citoyen parce que sa cliente ne reçoit plus d'indemnités de remplacement du revenu et parce que la Régie tarde à rendre une décision sur la date de la fin du versement des indemnités. Cela a comme conséquence principale que l'accidentée, en difficultés financières, ne peut aller en révision tel que prévu par la loi afin de savoir si elle est en droit de recevoir d'autres versements.

Selon les faits recueillis par le Protecteur du citoyen en cours d'enquête, il a été démontré que lors d'une expertise médicale faite par un spécialiste consultant en avril 1989, ce dernier avait recommandé de faire voir les films radiologiques par un spécialiste pour qu'ils soient interprétés. Il les avait en sa possession lors de l'examen en avril.

Au lieu de faire parvenir ces films à la Régie pour qu'ils soient interprétés, il les a gardés dans son bureau et est parti en voyage à l'étranger.

Ayant constaté que les films étaient toujours au bureau du spécialiste consultant en juin 1989, l'accidentée est allée les chercher pour ne pas qu'ils se perdent et aussi parce que l'hôpital avait demandé le retour des films.

Le Protecteur du citoyen est intervenu ici parce qu'il considérait que du fait que le spécialiste n'avait pas adressé les documents à la Régie, il y avait eu lésion : la décision qui devait être prise dans ce dossier n'avait pu l'être sans les films et la plaignante s'était trouvée ainsi privée de son droit à la révision.

Le Protecteur du citoyen a donc demandé à la Régie de prolonger le versement des indemnités jusqu'à la date où la plaignante était allée récupérer les documents soit jusqu'au 27 juin 1989.

Le résultat de l'intervention du Protecteur du citoyen

La Régie a accepté la recommandation du Protecteur du citoyen et a prolongé le versement des indemnités de remplacement du revenu jusqu'en juin 1989.

Le mois suivant, un chèque de 2 618,07 $ était adressé à la plaignante.

Pour avoir droit à une rente de conjointe survivante, elle doit prouver que son mari est bien décédé des suites d'un accident d'auto

L'époux de la plaignante a subi des blessures très graves dans un accident d'automobile en septembre 1986. Traumatisme cranio-cérébral, fracture du crâne, fracture cervicale, fractures des deux jambes, etc.

Il décède en janvier 1989. Selon la plaignante, le décès est causé par l'accident. De son côté, la Régie refuse d'établir une relation entre le décès et les blessures subies dans l'accident. Cet avis fait l'objet d'une décision rendue en août 1989. La plaignante demande l'intervention du Protecteur du citoyen.

Selon les faits recueillis lors de l'enquête de ce dernier, il est apparu que la victime a presque continuellement été hospitalisée entre l'accident et la date du décès.

Durant son hospitalisation, l'époux de la plaignante a présenté plusieurs crises convulsives et plusieurs problèmes respiratoires. La tension artérielle était parfois fluctuante. Il a eu également au cours de cette période des accidents cérébro-vasculaires. Or, pour les séquelles dues à l'accident, la Régie lui a reconnu un déficit anatomo-physiologique de 100%. Il est décédé à la suite d'une hémorragie cérébrale.

Le dossier ayant été soumis au Bureau médical avec une lettre du médecin traitant pour que la Régie statue sur la relation entre l'accident et le décès, ce Bureau refusa la relation mais demanda néanmoins le certificat de décès et le rapport d'autopsie s'il y en avait eu une. Il n'y avait pas eu d'autopsie. En conséquence, il y eut décision de refus par l'agent en août 1989, décision contestée par la plaignante.

Le Protecteur du citoyen fut d'avis que compte tenu de l'hospitalisation presque continuelle de la victime, de l'accident au décès, compte tenu également des accidents cérébro-vasculaires durant cette hospitalisation, des crises convulsives, de la lettre du médecin traitant attestant que son patient était en parfaite santé avant l'accident, il était très surprenant et possiblement préjudiciable à la plaignante qu'une évaluation du dossier par un spécialiste en neurochirurgie ou en neurologie n'ait pas été demandée avant de rendre une décision. En conséquence, le Protecteur du citoyen recommanda une nouvelle étude du dossier et l'obtention de l'opinion médicale d'un spécialiste.

Le résultat de l'intervention du Protecteur du citoyen

La recommandation du Protecteur du citoyen ayant été acceptée, il y eut une nouvelle consultation au Bureau médical, et une demande d'expertise sur le dossier à un neurologue en septembre 1989. L'examen de tous les documents fut fait par le neurologue en octobre 1989.

Ce dernier conclut et nous citons : « Considérant que la victime est décédée dans un état de status épileptique à point de départ hémisphérique droit, je crois qu'il y a une grande probabilité que ce status résulte de l'accident de septembre 1986 et le décès peut être imputé à une complication de la pathologie traumatique apparue en septembre 1986 (accident d'automobile). Je crois donc qu'il y a relation entre le décès et l'accident. »

En conséquence, il y eut une nouvelle décision rendue en décembre 1989 acceptant la relation entre l'accident et le décès et accordant à la conjointe survivante une rente de 313,31 $ par 14 jours sa vie durant.

L'accidenté est apte à retourner travailler... sans le savoir

Après avoir été grièvement blessé dans un accident de la route, en mai 1983, l'accidenté ne peut plus exercer son emploi. Il reçoit alors des indemnités de remplacement de revenu de la Régie de l'assurance automobile jusqu'en novembre 1985. À cette date, son médecin traitant le considère encore incapable de travailler. La Régie jugeant que l'incapacité se prolonge demande à un spécialiste consultant d'évaluer la durée de l'incapacité de l'accidenté. L'évaluation a lieu en novembre 1985 et, de l'avis du spécialiste, le plaignant est apte au travail. Toutefois, ce dernier n'est pas avisé de la décision rendue.

Deux mois plus tard, ne touchant plus les indemnités habituelles et n'ayant reçu aucune nouvelle de la Régie, l'accidenté communique avec l'organisme pour apprendre que les versements ont cessé en novembre 1985 compte tenu de l'évaluation faite par le spécialiste consultant.

Durant ces deux mois, l'accidenté n'avait pu reprendre son emploi du fait qu'il n'avait pu prendre connaissance de l'opinion du spécialiste de la Régie et que l'organisme ne lui avait pas remis copie de sa décision selon laquelle il était jugé apte au travail. Or, son employeur était en droit d'exiger d'avoir en main cette décision écrite pour réintégrer le travailleur. Ce dernier a donc perdu 4 780 $ en salaire et la Régie refusa de l'indemniser.

En mars 1989, le travailleur demande l'aide du Protecteur du citoyen, parce que, dit-il, il a épuisé tous les recours possibles sans succès.

L'enquête du Protecteur du citoyen a démontré que la décision de refuser de rembourser le travailleur pour le salaire perdu est basée sur l'article 35 de la Loi sur l'assurance automobile qui prévoit le versement de l'indemnité de remplacement de revenu tant que dure l'incapacité de travailler.

Le plaignant avait contesté cette décision mais le bureau de révision avait refusé, en octobre 1986, de prolonger l'indemnité de remplacement de revenu au-delà de novembre 1985.

La Commission des affaires sociales auprès de laquelle le plaignant fit appel déclarait dans sa décision d'août 1988 : « Malgré qu'en équité la demande du plaignant

soit légitime, la Commission doit constater que les termes de la loi ne lui permettent pas de faire droit au présent appel.» Sa demande fut donc rejetée.

Le travailleur s'adressa également au ministre des Transports responsable de la Régie, en septembre 1988, pour dénoncer cette situation. Rien n'a été fait pour y apporter un correctif.

En novembre 1988, le travailleur s'adressa au président-directeur général de la Régie pour lui demander de poser un geste concret et de l'indemniser pour cette période de novembre 1985 à janvier 1986. Refus de celui-ci en décembre 1988.

Selon le Protecteur du citoyen, une personne ne doit pas assumer une perte financière du seul fait que les conséquences des délais administratifs de la Régie ne sont pas indemnisées. De plus, un travailleur ne peut reprendre son emploi avant d'avoir une décision écrite l'autorisant à le faire. Enfin, la Régie a donné des instructions aux spécialistes consultants qui procèdent à des évaluations médicales, selon lesquelles il ne leur appartient pas d'aviser les victimes de la date où ils sont jugés aptes à reprendre leur travail, cette responsabilité étant celle de la Régie.

Le résultat de l'intervention du Protecteur du citoyen

Lors de son intervention auprès du président-directeur général de la Régie, en juin 1989, le Protecteur du citoyen invoqua le fait que le plaignant avait été lésé d'une somme de 4 780 $, soit neuf semaines de salaire, et demanda à la Régie de verser à la victime une indemnité équivalant à la somme perdue.

Dans sa réponse, le président-directeur général de la Régie informa le Protecteur du citoyen qu'il ne pouvait acquiescer à sa demande, invoquant la jurisprudence et refusant d'assumer la responsabilité financière des délais administratifs de la Régie.

N'acceptant pas les motifs invoqués par la Régie pour refuser sa recommandation, le Protecteur du citoyen adressa une recommandation formelle au président-directeur général de la Régie, en août 1989, à l'effet de corriger le préjudice subi par le plaignant. Il informa la Régie qu'à défaut de donner suite à sa recommandation, un avis serait adressé au gouvernement conformément à l'article 27 de la Loi sur le Protecteur du citoyen.

En septembre, le président-directeur général de la Régie avisa le Protecteur du citoyen que la Régie acceptait d'indemniser le plaignant pour le préjudice subi et confirma le tout par lettre.

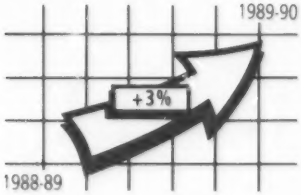
La Régie émit, en octobre 1989, un chèque de 3 165,96 $ représentant 90% du salaire net retenu sur les salaires perdus de 4 780 $.

Elle informa également le Protecteur du citoyen qu'elle avait mis sur pied un groupe de travail pour étudier en profondeur l'ensemble de la politique administrative concernant la fin de l'indemnité de remplacement du revenu.

La Régie de l'assurance-maladie du Québec

Un intéressant virage en faveur du client

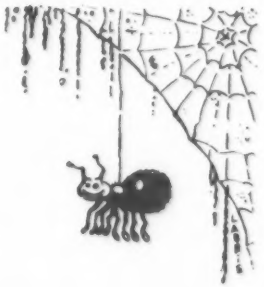
La Régie écoute et sert son client mieux qu'avant. Toutefois, elle oubliait récemment le sens du mot « ordinairement » dont nous avions tant débattu l'an dernier. De plus, un assuré s'est plaint auprès de nous du fait qu'une « chicane » entre la Régie et l'Association québécoise des spécialistes en chirurgie buccale et maxillo-faciale, était en train de lui coûter cher !



Plaintes reçues
(faisant l'objet d'une enquête):
78

La Régie se préoccupe de plus en plus de la qualité du service à la population et le Protecteur du citoyen tient à l'en féliciter. L'organisme a d'ailleurs tenu à associer notre Bureau à cette démarche et nous étudions actuellement ensemble les diverses façons d'intensifier nos rapports dans un esprit de collaboration, tout en respectant l'originalité de nos mandats respectifs. En juin 1989, la Loi sur l'assurance-maladie a été modifiée : elle prévoit maintenant un droit de révision des décisions de la Régie et la possibilité de faire appel devant la Commission des affaires sociales. Ce changement majeur favorisera vraisemblablement les rapprochements de l'organisme avec les aspirations de sa clientèle.

Dans notre dernier rapport annuel, nous dénoncions les lenteurs de la Régie à délivrer les cartes d'assurance-maladie. Ces délais ont été nettement raccourcis. Cette année, les plaintes ont davantage touché le peu de rapidité de l'organisme à autoriser l'achat et la réparation de fauteuils roulants et de prothèses. Sans conclure qu'il y a là délai indu, nous sommes d'avis que cette clientèle, plus vulnérable, devrait faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre du virage entrepris par la Régie pour humaniser ses services à la clientèle.



Nous dénoncions également des interprétations trop restrictives du Règlement d'application de la Loi sur l'assurance-maladie. Ainsi en était-il de la règle des 183 jours prévue à l'article 5. Cette année encore, nous avons dû, à l'occasion d'une plainte, rappeler à la

Régie qu'à notre avis, elle ne pouvait priver un citoyen des avantages du régime à moins de démontrer que cette personne, qui maintient une résidence au Québec, n'est pas « ordinairement » présente au Québec au moins 183 jours par année.

De l'avis du Protecteur du citoyen, l'adverbe « ordinairement », au sein de la disposition réglementaire, a pour effet d'autoriser un dépassement exceptionnel pourvu que le bénéficiaire puisse démontrer que « ordinairement » au cours des années antérieures, il avait passé au Québec les 183 jours requis.

Cette interprétation avait été acceptée par la Régie. Pourtant, nous avons été saisis d'un problème similaire cette année. Au moment d'écrire ces lignes, nous attendons toujours les commentaires de la Régie sur la question.

La Régie de l'assurance-maladie en désaccord avec une association de professionnels de la santé : l'assuré ne doit pas en faire les frais

Une plainte adressée cette année au Protecteur du citoyen nous incite à rappeler qu'il est inadmissible de faire supporter à un citoyen le poids des divergences entre un organisme gouvernemental et une corporation professionnelle ou tout autre association ou organisme. Les conflits de cette nature doivent se régler entre les parties en cause et le citoyen ou la citoyenne en cause doit être tenu en dehors des inconvénients qui pourraient en découler.

Le cas rapporté est le suivant :

La personne en cause a subi une intervention en chirurgie buccale. Le coût de cette intervention a été défrayé par la Régie conformément aux textes en vigueur puisqu'elle a été réalisée dans un centre hospitalier et qu'elle avait été préautorisée. Pourtant, le bénéficiaire a dû débourser près de 2 000 $, montant exigé par son chirurgien à la suite de traitements en orthodontie que celui-ci considère comme « extra-opératoires », appuyé en cela par son association. La Régie, de son côté, estima que les traitements constituaient des services accessoires à des services assurés au sens de la Loi sur l'assurance-maladie et que les frais déjà acquittés par elle couvraient également les soins en orthodontie.

Quant au patient, il attendait toujours les 2 000 $ qu'il était bien convaincu de pouvoir récupérer compte tenu de la position de la Régie à ce propos.

Après une série de démarches demeurées infructueuses, il s'en remit donc au Protecteur du citoyen qui interpréta cette situation, au-delà du cas particulier, comme un litige sur le contenu d'une entente liant l'Association des chirurgiens buccaux au ministère de la Santé et des Services sociaux. Le Protecteur du citoyen en conclut que le patient n'avait pas à supporter les conséquences d'une mésentente à laquelle il n'était pas partie.

D'accord avec notre position, la Régie nous a d'abord fait valoir qu'elle ne disposait pas de moyens légaux pour rembourser l'assuré. Il fallait en conclure que la Loi sur l'assurance-maladie laissait un vide susceptible de causer préjudice à

certains citoyens. La Régie recommanda toutefois au gouvernement de faire modifier la loi, ce qui fut fait. Il était désormais possible de rembourser directement un citoyen ayant payé un service qui, de l'avis de la Régie, constituait un service assuré. (Il revenait dès lors à la Régie, dans les cas litigieux, de soustraire le montant remboursé, des sommes à verser ultérieurement au médecin, ce dernier disposant de recours et de moyens de contestation.)

Ironie du sort, le patient qui avait dénoncé la situation ne pouvait, lui, être remboursé compte tenu de la non-rétroactivité de la loi. Le Protecteur du citoyen a alors fait appel directement au ministre de la Santé et des Services sociaux pour lui rappeler que ce cas précis était à l'origine de la modification législative. Il devenait, selon nous, injuste pour la personne en cause qu'elle ne profite pas des avantages de cette modification.

Le Ministre a accepté cette recommandation en s'appuyant sur des principes d'équité. Il a donc obtenu que la Régie rembourse au patient la somme versée au chirurgien.

Une interprétation trop restrictive du règlement

À la toute fin de la période couverte par le présent rapport annuel, nous avons obtenu finalement un résultat heureux dans une cause concernant une jeune fille qui avait subi une chirurgie mammaire. À notre avis, il était clair que les faits rapportés dans cette affaire mettaient en relation directe une interprétation trop restrictive du règlement et une injustice réelle à l'endroit d'une citoyenne.

Atteinte d'inégalité mammaire congénitale, cette dernière devait assumer une part des coûts de son opération car celle-ci était considérée en partie de nature esthétique. Or, les médecins consultés dans ce dossier précisaient au contraire que l'intervention pratiquée au sein gauche (reliée à une hypertrophie et faisant partie des services assurés) rendait nécessaire la correction du sein droit (intervention dont la Régie de l'assurance-maladie refusait d'assumer les frais).

Le Protecteur du citoyen ne niait aucunement le caractère esthétique de l'intervention pratiquée au sein droit. Par contre, s'appuyant sur le rapport médical du spécialiste traitant à l'effet qu'il était «strictement impossible de corriger le sein gauche et de l'harmoniser à un sein anormal», il nous semblait que la Régie appliquait le règlement sans y trouver ce dont devait bénéficier la patiente : ce même règlement prévoit clairement le remboursement d'une «reconstruction contralatérale» à la suite d'une chirurgie mammaire comme un service assuré.

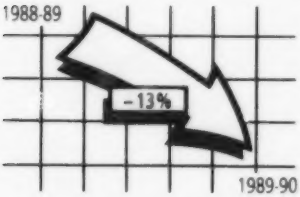
Bref, il nous apparaissait juste de voir dans ce cas-ci l'opération dans son ensemble.

Après réexamen du dossier, la Régie a finalement accepté notre point de vue et a versé le remboursement demandé.

La Régie des rentes du Québec

R.S.V.P.

Le service téléphonique de la Régie des rentes, s'il est un service de renseignements mis à la disposition du public dans un réel effort d'information, ne signifie pas pour autant que la réponse se trouve au bout du fil...



Plaintes reçues
(faisant l'objet d'une enquête):
288

Les bénéficiaires ne sont pas des actuaires

Rente de retraite, rente de conjoint survivant, rente d'orphelin, rente d'invalidité, rente combinée: pour chaque type de rente, interviennent des critères d'admissibilité tels l'âge, l'état de santé, la situation familiale, la période de cotisation. Ceci s'applique au prestataire, à son conjoint ou à son enfant. Des chiffres sont alors établis sur la base de contributions, de pourcentages, de taux uniformes, de compléments variables et autres. Et tout ceci est remis en question quand deux rentes se chevauchent au bénéfice d'une même personne et qu'un certain calcul modifie le montant initial...

En fait, la personne qui s'apprête à toucher une rente fait face à des évaluations complexes de sa situation, qu'elle ne comprend pas toujours bien. Or, de ces évaluations dépendent souvent son revenu futur ou une large part de celui-ci. De plus, un âge avancé ou une incapacité ne facilite pas les choses. Il suffit de penser aux prestataires de la rente de retraite ou d'invalidité qui sont souvent vulnérables et dépourvus devant la bureaucratie et son jargon.

Bref, de nombreuses plaintes adressées au Protecteur du citoyen expriment la difficulté qu'éprouvent les gens à obtenir auprès de la Régie l'information dont ils ont besoin et l'assurance qu'ils reçoivent bien la rente qui leur est due.

Lignes téléphoniques surchargées, longues attentes, recours au numéro d'assurance sociale. Lorsqu'un préposé répond, les renseignements sont d'ordre général et n'ont

pas suffisamment trait, comme devrait le permettre aujourd'hui l'informatique, à leur dossier personnel.

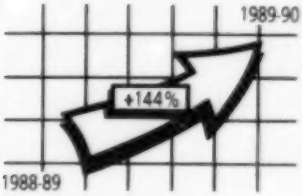
Il nous a déjà été démontré que la Régie a un réel souci de renseigner la clientèle et qu'elle a prévu une structure tenant compte de cet impératif. Néanmoins, il serait essentiel de mettre sur pied des programmes d'information en fonction des différents types de bénéficiaires. Un bénéficiaire n'est pas un actuaire. Voilà pourquoi il conviendrait d'expliquer plus clairement ce qui revient à chaque personne, pourquoi et pour combien de temps.

Ce dernier point rejoint une autre de nos préoccupations : les remises de dette d'un trop-perçu imputable à une erreur administrative de la part de la Régie des rentes. En clair, quelqu'un touche une rente depuis des mois ou des années et, sans le savoir, reçoit trop d'argent compte tenu d'un mauvais calcul de la Régie. Et toc, remboursement. Le chèque est donc ramené au montant réel auquel le bénéficiaire a droit et est, en plus, amputé de la moitié aux fins du remboursement de la « dette ». On peut facilement imaginer les retombées dramatiques découlant de pareils réajustements. La Régie assumait davantage, il y a quelques années, le poids des erreurs imputables à ses services et accordait plus volontiers des remises de dette en regard de la situation du bénéficiaire. D'autre part, lorsqu'un remboursement était exigé, les retenues sur la rente étaient moins draconiennes qu'aujourd'hui.

Le Protecteur du citoyen étudie actuellement ce mécanisme de récupération des trop-perçus. À première vue, le poids de l'erreur est, de toute façon, trop lourdement supporté par le prestataire. Dans ce cas où l'erreur n'est pas la sienne, elle est d'autant plus difficile à déceler pour lui qu'il n'a pas en main, comme nous l'avons dit plus haut, l'information qui lui permettrait de savoir s'il touche trop ou trop peu.

La Société d'habitation du Québec

Où en est la norme?



Plaintes reçues
(faisant l'objet d'une enquête):
61

La norme est mal interprétée

Pour certains programmes d'aide, la Société d'habitation délègue à des mandataires résidant en région l'administration d'une première phase du processus conduisant à l'octroi d'une subvention. Les plaintes reçues à l'endroit de la Société nous ont notamment révélé que des citoyens sont parfois lésés par une mauvaise interprétation des normes appliquées par ces mandataires régionaux. Ceci est particulièrement flagrant au moment de la mise en place d'un nouveau programme.

Pour corriger la situation, il serait important que ces mandataires reçoivent une meilleure formation et que la Société assure une supervision plus attentive de leur travail.

Il a été également porté à l'attention du Protecteur du citoyen que les mandataires régionaux sont payés « à la pièce », c'est-à-dire que leur rémunération est basée sur le nombre de dossiers pour lesquels une aide financière sera accordée. On peut, à tout le moins, s'interroger sur un tel mode de rétribution qui, s'il rend le mandataire spontanément solidaire de: ..ntérêts de sa clientèle, peut mener à une vue trop optimiste des choses : plus grand est le nombre de demandeurs subventionnés et plus intéressante est la commission touchée. Cette pratique risque de décevoir les gens qui ne franchiront pas les stades ultérieurs d'analyse de leur dossier et auxquels on annoncera que le mandataire s'est trompé.

La norme est mal diffusée

Un citoyen qui veut profiter d'un programme de subvention doit respecter les normes édictées et, plus spécifiquement, suivre les procédures dans les délais prévus. Il doit remplir par exemple telle condition, avoir complété telle transaction ou avoir introduit sa demande avant une date précise, fixée à l'avance. S'il nous apparaît normal que des règles du genre soient établies, il faudrait cependant que la Société d'habitation rappelle le plus souvent et le plus clairement possible aux citoyens les délais à respecter. Une documentation plus lisible et plus accessible

faisant davantage ressortir la norme éviterait les situations où le citoyen ne peut se prévaloir d'un programme, faute d'avoir déposé sa demande à une date limite trop discrètement diffusée.

La norme est mal rédigée

L'admissibilité d'une personne à une subvention peut faire intervenir, entre autres, des considérations d'état civil. À cet égard, une plainte soumise à l'attention du Protecteur du citoyen a fait ressortir que les normes comportaient des éléments de confusion quant à la façon dont on considérait les conjoints légitimes et les conjoints de fait. Le programme d'aide à la mise de fonds de la Société d'habitation était visé : une personne qui avait cédé à son ex-conjoint de fait son droit de propriété n'avait pas les mêmes droits que si elle l'avait fait au bénéfice d'un ex-époux. Or, la définition générale de conjoint à l'intérieur des normes du même programme vise à assimiler les conjoints de fait aux conjoints légitimes.

L'intervention du Protecteur du citoyen dans le sens d'un traitement égal pour les deux statuts a donné lieu à une révision de la décision initiale de la Société d'habitation à l'égard de la personne qui se plaignait de cette forme de discrimination et un changement des normes applicables est prévu.

Quelques données administratives

Les ressources budgétaires

État comparatif des dépenses pour les exercices se terminant les 31 mars 1989 et 1990

	1988-89	1989-90
▼ Dépenses de personnel		
employés réguliers	1 972 000 $	2 354 000 $
employés occasionnels	220 000	640 000
pension aux ex-protecteurs et adjoints	65 300	61 300
Total	**2 257 300 $**	**3 055 300 $**
▼ Dépenses de fonctionnement		
transport et communication	323 200 $	349 600 $
services professionnels et administratifs	99 500	111 300
entretien et réparation	14 100	39 500
loyer et location	472 000	586 900
fourniture et approvisionnement	36 000	85 600
matériel et équipement	27 400	53 700
autres dépenses	1 800	5 400
Total	**974 000 $**	**1 232 000 $**
▼ Dépenses de capitalisation		
matériel et équipement	20 000 $	32 000 $
prêt et équipement	3 000	
Total	**23 000 $**	**32 000 $**
Grand total	**3 254 300 $**	**4 319 300 $**

Les ressources humaines

Les postes	1988-89	1989-90
Hors cadres	2	2
Administrateurs	5	5
Cadres intermédiaires	0	6
Professionnels	26	21
Personnel de soutien	28	27
Employés occasionnels — temps plein	22	22
Employés occasionnels — temps partiel	1	1
Total personnes/année	**84**	**84**

Les employés par direction en 1989-90

Les directions	Bureau de Québec	Bureau de Montréal
La haute direction	6	0
Direction des ressources humaines, matérielles, financières et documentaires	12	2
Direction générale des enquêtes	31	17
Direction de la recherche et de la planification	4	0
Direction de l'accueil et des communications	8	4
Total	**61**	**23**

Les statistiques

Tableau 1

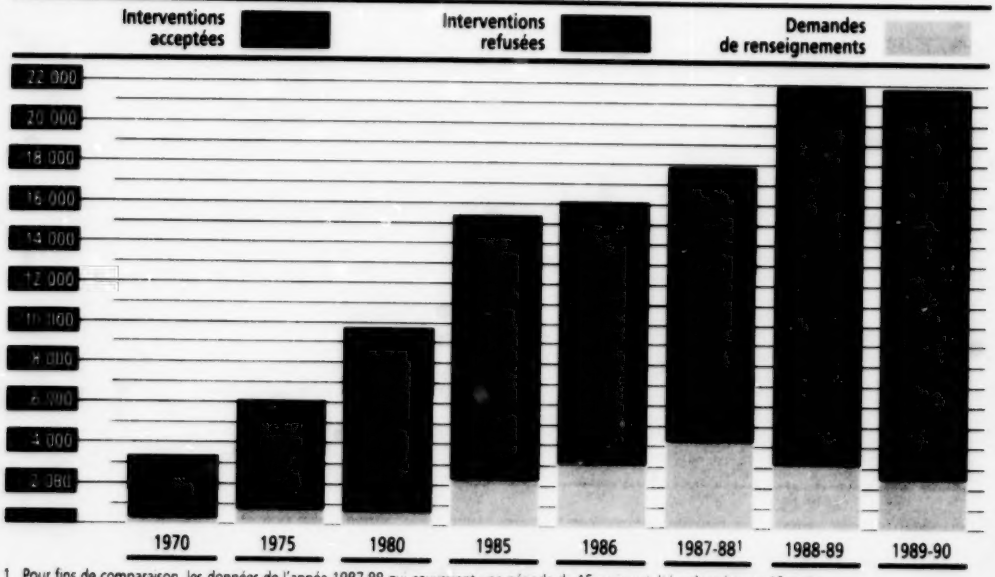
Demandes adressées au Protecteur du citoyen en 1970, 1975, 1980 et depuis 1985

Année	Demandes de renseignements		Interventions refusées		Interventions acceptées		Total
1970	225	7%	1 492	45%	1 625	48%	3 342
1975	751	12%	2 759	46%	2 541	42%	6 051
1980	714	7%	5 695	59%	3 308	34%	9 717
1985	2 343	15%	7 633	50%	5 343	35%	15 319
1986	3 108	19%	7 594	47%	5 434	34%	16 136
1987-88[1]	4 223	23%	8 545	48%	5 143	29%	17 911
1988-89	3 255	15%	11 790	54%	6 925	31%	21 970
1989-90	2 485	11%	11 749	54%	7 469	34%	21 703

1. Pour fins de comparaison, les données de l'année 1987-88 qui couvraient une période de 15 mois ont été redressées sur 12 mois.

Graphique 1

Évolution des demandes, 1970, 1975, 1980 et depuis 1985[1]



1. Pour fins de comparaison, les données de l'année 1987-88 qui couvraient une période de 15 mois ont été redressées sur 12 mois.

Tableau 2
La clientèle du Protecteur du citoyen en 1988-89 et en 1989-90

	1988-89		1989-90	
A- Personnes impliquées				
hommes	11 869	54%	11 835	55%
femmes	9 875	45%	9 561	44%
personnes morales et groupes	226	1%	307	1%
Total	**21 970**	**100%**	**21 703**	**100%**
B- Langues de communication				
français	21 065	96%	20 661	95%
anglais	900	4%	1 028	5%
autres	5	--	14	--
Total	**21 970**	**100%**	**21 703**	**100%**
C- Moyens de communication				
lettre	949	4%	971	4%
entrevue	476	2%	427	2%
téléphone	20 535	94%	20 289	94%
aucun (initiative du Protecteur du citoyen)	10	--	16	--
Total	**21 970**	**100%**	**21 703**	**100%**

D- Provenance régionale

Régions	Population[1]					
01 Est du Québec	331 579	5,1%	819	3,7%	890	4,1%
02 Saguenay/Lac-Saint-Jean	294 285	4,5%	779	3,5%	723	3,3%
03 Québec	951 203	14,5%	6 821	31,0%	5 967	27,5%
04 Mauricie/Bois-Francs	460 075	7,0%	1 259	5,7%	1 310	6,0%
05 Estrie	261 957	4,0%	601	2,7%	626	2,9%
06 Montréal	3 718 402	56,8%	10 367	47,2%	10 786	49,7%
07 Outaouais	251 356	3,8%	433	2,0%	444	2,0%
08 Abitibi/Témiscamingue	148 861	2,3%	393	1,8%	498	2,3%
09 Côte-Nord	105 040	1,6%	336	1,5%	323	1,5%
10 Nouveau-Québec/Baie-James	18 606	0,3%	13	0,1%	4	--
Extérieur du Québec			149	0,7%	132	0,6%
Total	**6 541 364**	**100%**	**21 970**	**100%**	**21 703**	**100%**

1. Source : Bureau de la statistique du Québec. Population estimée au 1er juin 1987.

Tableau 3

Délai de traitement des demandes soumises en 1989-89 et en 1989-90

	1988-89		1989-90	
A- Renseignements fournis				
la journée même	2 770	85%	2 193	88%
en deçà d'une semaine	3 115	96%	2 329	94%
Total	**3 255**	**100%**	**2 485**	**100%**
B- Demandes d'intervention refusées				
la journée même	9 905	89%	9 425	86%
en deçà d'une semaine	10 401	93%	10 211	93%
en deçà d'un mois	10 713	96%	10 544	96%
en deçà de deux mois	10 909	98%	10 665	97%
en deçà de trois mois	11 024	99%	10 724	98%
Total	**11 159**	**100%**	**10 990**	**100%**
C- Demandes d'intervention retirées par le citoyen	631		759	
D- Demandes d'intervention acceptées				
en deçà d'une semaine	478	9%	206	4%
en deçà d'un mois	1 845	34%	1 400	27%
en deçà de deux mois	3 316	61%	2 641	51%
en deçà de trois mois	4 229	78%	3 497	67%
en deçà de six mois	5 167	95%	4 633	89%
Total	**5 428**	**100%**	**5 226**	**100%**

E- Interventions acceptées en cours à la fin de l'année	1 . 37	2 243
Grand total	**21 970**	**21 703**

Tableau 4

L'action du Protecteur du citoyen en 1988-89 et en 1989-90

	1988-89		1989-90	
A- Demandes de renseignements				
renseignement fourni	2 870	88%	2 342	94%
aucune aide possible	385	12%	143	6%
Total	**3 255**	**100%**	**2 485**	**100%**
B- Demandes d'intervention refusées				
information donnée sur les motifs de refus et sur les recours	11 029	99%	10 853	99%
aucune communication possible	130	1%	137	1%
Total	**11 159**	**100%**	**10 990**	**100%**
C- Demandes d'intervention retirées par le citoyen	631		759	
D- Demandes d'intervention acceptées				
▼ **Personne non lésée:**				
explication de la situation	3 594	66%	3 427	66%
service additionnel rendu	222	4%	224	4%
aucune communication possible	6	--	47	1%
correction obtenue pour l'avenir	15	--	10	--
▼ **Personne lésée sans que l'administration en soit responsable:**				
Situation corrigée à notre demande	121	2%	111	2%

▼ **Personne lésée par l'administration gouvernementale**				
correction obtenue à la suite de notre intervention	839	15%	762	15%
correction obtenue avant ou durant l'intervention	315	6%	324	6%
correction impossible (explication ou service rendu)	162	3%	202	4%
correction pour l'avenir seulement	129	2%	77	1%
correction obtenue sur recommandation formelle	7	--	18	--
correction demandée en attente d'une réponse	15	--	21	--
correction demandée mais refus de l'administration	3	--	3	--
Total	**5 428**	**100%**	**5 226**	**100%**
E- Interventions acceptées en cours à la fin de l'année	**1 497**		**2 243**	
Grand total	**21 970**		**21 703**	

Tableau 5

Demandes de renseignements selon le secteur visé en 1988-89 et en 1989-90

Secteur concerné	1988-89		1989-90	
Ministères et organismes du gouvernement du Québec	1 025	31 %	862	35 %
Secteur privé	1 543	47 %	1 214	49 %
Organismes gouvernementaux non assujettis à la Loi sur le Protecteur du citoyen	41	1 %	34	1 %
Autres gouvernements au Canada	86	3 %	44	2 %
Réseaux scolaire, hospitalier et municipal	35	1 %	23	1 %
Autres	525	16 %	308	12 %
Total	**3 255**	**100 %**	**2 485**	**100 %**

Tableau 6

Motifs de refus des demandes d'intervention en 1988-89 et en 1989-90

Motifs de refus	1988-89		1989-90	
A- Hors compétence				
matière d'ordre privé	5 704	48%	5 590	48%
organismes gouvernementaux non assujettis à la Loi sur le Protecteur du citoyen	591	5%	538	5%
réseau municipal	736	6%	674	6%
réseau hospitalier	490	4%	422	4%
réseau scolaire	174	1%	201	2%
organismes fédéraux et des autres provinces	858	7%	888	8%
titulaire dans l'exercice d'une fonction politique ou judiciaire	615	5%	528	4%
recours adéquat	403	3%	370	3%
autres	124	1%	96	1%
B- Interventions jugées non nécessaires				
demande prématurée	749	6%	777	7%
demande frivole ou intérêt insuffisant	99	1%	124	1%
autres	616	5%	782	7%
C- Demandes d'intervention retirées par le citoyen	631	5%	759	6%
Total	**11 790**	**100%**	**11 749**	**100%**

Tableau 7

Ministères et organismes mis en cause lors des interventions en 1989-90

Ministères et organismes	Situation			Total
	sans lésion	avec lésion	à l'étude	
Ministères				
Affaires culturelles	4	3	1	8
Affaires municipales	1	2	4	7
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	12	4	11	27
Approvisionnements et Services	1	0	0	1
Communautés culturelles et Immigration	5	1	5	11
Communications	1	2	0	3
Conseil du trésor	0	0	2	2
Éducation	20	2	7	29
Énergie et Ressources	9	5	9	23
Enseignement supérieur et Science	281	119	89	489
Environnement	20	9	24	53
Finances	3	0	0	3
Industrie, Commerce et Technologie	2	0	1	3
Justice	124	43	27	194
Loisir, Chasse et Pêche	16	5	19	40
Main-d'œuvre, Sécurité du revenu et Formation professionnelle	885	191	513	1 589
Revenu	216	119	123	458
Santé et Services sociaux	4	4	7	15

Sécurité publique	492	235	524	1 2 51
Transports	28	14	39	81
Travail	3	1	2	6
Bureaux				
Coroner	2	6	3	11
Révision de l'évaluation foncière	3	1	1	5
Commissions				
Accès à l'information	1	1	0	2
Administrative des régimes de retraite et d'assurances	31	5	51	87
Affaires sociales	45	26	25	96
Appel en matière de lésions professionnelles	10	28	6	44
Courses de chevaux	0	0	2	2
Fonction publique	5	1	2	8
Normes du travail	17	6	16	39
Police	2	1	0	3
Protection du territoire agricole	6	0	1	7
Québécoise des libérations conditionnelles	6	0	4	10
Santé et sécurité du travail	628	304	395	1 327
Transports	1	0	0	1
Valeurs mobilières	3	0	7	10

Tableau 7 (suite)
Ministères et organismes mis en cause lors des interventions en 1989-90

Ministères et organismes	Situation			Total
	sans lésion	avec lésion	à l'étude	
Institutions				
Conseil de la magistrature	0	0	1	1
Curatelle publique	35	17	47	99
Inspecteur général des institutions financières	0	1	2	3
Vérificateur général	0	0	1	1
Offices				
Crédit agricole	3	0	2	5
Langue française	0	1	0	1
Personnes handicapées	32	10	16	58
Professions du Québec	0	1	0	1
Protection du consommateur	5	0	6	11
Services de garde à l'enfance	2	1	2	5
Régies				
Assurances agricoles	0	0	1	1
Assurance automobile	526	160	135	821
Assurance-maladie	52	17	9	78
Cinéma	1	0	0	1
Entreprises de construction	7	0	2	9

Logement	38	17	9	64
Loteries et courses	1	0	0	1
Marchés agricoles	0	0	1	1
Rentes du Québec	192	33	63	288
Télécommunications	0	0	2	2
Sociétés				
Développement industriel du Québec	1	0	1	2
Habitation du Québec	34	11	16	61
Tribunaux				
Appel en matière de protection du territoire agricole	2	0	0	2
Travail	1	0	0	1
Autres	0	0	7	7
Total	**3 819**	**1 407**	**2 243**	**7 469**

Tableau 8

Principales causes de lésions identifiées lors des interventions en 1988-89 et en 1989-90

Causes de lésions	1988-89	1989-90
Délai déraisonnable	38%	27%[1]
Erreur de fait ou de droit	15%	15%
Simple négligence ou maladresse	15%	19%
Acte non conforme à la loi et aux règlements	4%	7%
Problème de système	12%	11%
Acte non conforme aux directives ou aux processus établis	4%	4%
Acte injuste, déraisonnable ou discriminatoire	5%	4%
Abus de pouvoir	2	3%
Acte conforme au texte, mais le Protecteur du citoyen croit que la personne a été lésée et qu'il est nécessaire d'intervenir en équité	1%	1%
Autres	4%	10%
Total	**100%**	**100%**

1. Voir à la page 22 de l'introduction du présent rapport.

Le Protecteur du citoyen : renseignements généraux

Le Protecteur du citoyen: renseignements généraux

Quel est le mandat du Protecteur du citoyen?

Le Protecteur du citoyen a comme mandat principal de recevoir les plaintes de toute personne, compagnie ou association qui s'estime lésée dans ses droits ou croit avoir été injustement traitée par un ministère ou un organisme du gouvernement du Québec. La compétence du Protecteur du citoyen s'étend à 110 ministères et organismes soit tous ceux dont le personnel est nommé et rémunéré selon la Loi sur la fonction publique.

Quant au Protecteur du citoyen lui-même, il s'agit d'une personne indépendante, neutre et autonome. Afin d'assurer son indépendance du gouvernement, il est nommé par l'Assemblée nationale et il ne relève d'aucun ministre. Le Protecteur du citoyen est présentement Me Daniel Jacoby.

Les délégués du Protecteur du citoyen sont ses représentants et sont investis par lui de pouvoirs d'enquête et de recherche auprès des ministères et organismes. Tout comme le Protecteur du citoyen, ces personnes sont indépendantes par rapport à l'État, et ce ne sont pas des fonctionnaires.

Comment porter plainte?

- ✓ Pour joindre le Protecteur du citoyen, il suffit de téléphoner à ses bureaux de Sainte-Foy ou de Montréal.
- ✓ La personne entre en communication avec un employé du Bureau du Protecteur du citoyen qui, le cas échéant, l'aide à formuler sa plainte et recueille les renseignements nécessaires à l'étude de celle-ci.
- ✓ Le plaignant peut aussi faire une demande écrite auprès du Protecteur du citoyen ou se rendre à l'un de ses deux bureaux. Il peut également se faire représenter.
- ✓ Toutes les demandes sont traitées confidentiellement. C'est un service simple, rapide et gratuit.

✓ Si le problème soumis n'est pas du ressort du Protecteur du citoyen, le plaignant est dirigé vers d'autres ressources.

Quelle est l'intervention du Protecteur du citoyen?

En vertu de la Loi sur le Protecteur du citoyen, l'Ombudsman et ses délégués ont le pouvoir de mener des enquêtes, d'avoir accès à tous les dossiers détenus par les ministères et organismes du gouvernement provincial et d'obtenir une réponse à toutes les questions.

Ce sont les délégués du Protecteur du citoyen qui font les enquêtes. Ils évaluent d'abord si la plainte est recevable et s'il doit y avoir enquête. Si l'étude du dossier révèle qu'il n'y a pas matière à enquête, le plaignant en sera avisé.

Par contre, si l'on estime qu'il est nécessaire de tenir une enquête, c'est-à-dire que le plaignant semble avoir été lésé dans ses droits, les personnes et organismes concernés en seront informés. Lors de l'enquête, le fonctionnaire mis en cause ou encore le ministère ou l'organisme visé sera invité à se faire entendre. Il en sera de même pour le plaignant.

Si le résultat de l'enquête démontre que le plaignant a subi une injustice, on demandera à l'organisme ou au ministère de corriger la situation.

Si le problème ne se règle pas en dépit des interventions du délégué, le Protecteur du citoyen fait alors des recommandations au dirigeant de l'organisme ou du ministère et demande d'être informé des mesures entreprises pour apporter les correctifs appropriés.

Si des mesures concrètes ne sont pas apportées, le Protecteur du citoyen peut en aviser le gouvernement par écrit et exposer le cas dans un rapport à l'Assemblée nationale. Il peut également commenter publiquement une intervention qu'il a faite ou une intervention en cours lorsqu'il juge que l'intérêt du citoyen ou de l'organisme public en cause l'exige.

Où s'adresser:

2875, boul. Laurier, 4e étage
Sainte-Foy (Québec) G1V 2M2

(418) **643-2688**
1-800-**463-5070** (sans frais)

505, rue Sherbrooke est, 3e étage
Montréal (Québec) H2L 1K2

(514) **873-2032**
1-800-**361-5804** (sans frais)

Le Protecteur du citoyen du Québec
Rapport annuel 1989 • 1990

«Le Protecteur du citoyen, institution créée pour assurer aux citoyens et citoyennes le plein exercice des droits que l'État leur reconnaît, doit évidemment se montrer exigeant à l'endroit de l'Administration publique chargée de leur distribuer les services publics. Exigeant envers les personnes, les principes, les services. Exigeant parce que le gouvernement touche, dans l'exercice de ses pouvoirs très étendus, les droits fondamentaux des gens dans tous les secteurs de leur vie. Si l'État est en droit d'imposer démocratiquement des normes de conduite à tout citoyen, les ministères et organismes du gouvernement doivent être eux-mêmes les citoyens les plus exemplaires.»